

РАЗГОВОР С ИНТЕРЕСНЫМ СОБЕСЕДНИКОМ

CONVERSATION WITH AN INTERESTING PERSON

DOI: 10.22394/2304-3385-2021-1-5-12

ИНТЕРВЬЮ С ГЛАВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА СУХОЙ ЛОГ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.01.00

Р.Ю. Валов

Администрация городского округа Сухой Лог,
Сухой Лог, Россия

Р.А. Долженко

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Роман Юрьевич Валов – Администрация городского округа Сухой Лог (624800, Россия, Свердловская обл., Сухой Лог, ул. Кирова, 7а); info@goslog.ru.

Руслан Алексеевич Долженко – доктор экономических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); snurk17@gmail.com.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Валов Р.Ю., Долженко Р.А. (2021). Интервью с главой администрации городского округа Сухой Лог // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 5–12.

Уважаемые друзья!

Журнал «Муниципалитет: экономика и управление» продолжает рубрику «Разговор с интересным собеседником». Сегодня мы общаемся с Романом Юрьевичем Валовым – главой муниципального образования Сухой Лог. Он прошёл путь от учителя, а потом директора школы до главы города. Наш разговор пришелся на достаточно тяжелый период, потому что прошел год, как началась пандемия коронавируса.



Официальная справка: Р. Ю. Валов родился 2 сентября 1977 года в городе Сухой Лог Свердловской области. Трудовая деятельность началась в 1996 году в школе № 17 в должности учителя физического воспитания. Прошел путь от учителя до начальника Управления образования Администрации городского округа Сухой Лог. 1 января 2013 года был назначен на должность первого заместителя главы Администрации городского округа Сухой Лог, а 26 июня 2017 года вступил в должность Главы городского округа Сухой Лог.

Добрый день, Роман Юрьевич! Прошел ровно год с того момента, как в нашей стране были объявлены карантинные меры в связи с необходимостью ограничения распространения новой коронавирусной инфекции. Особо сложный был весенний период, непростое лето, тревожная осень. Зимой пошли разговоры о второй волне. В целом, тренд глобализации сменился на тренд изоляции. Все привыкли носить маски, какое-то время назад говорили про комендантский час, пропускной режим. Но границы еще почти везде закрыты. С «дистанта» вузы вышли только в феврале этого года. И первое, что хочется узнать, как Сухой Лог, его жители пережили пандемию 2020 года, как себя чувствует муниципалитет сегодня?

Добрый день, Руслан Алексеевич! Первые зарегистрированные случаи появились у нас в мае прошлого года. Началось десятого мая. Это были мужчина с женщиной, которые проходили лечение в Областном психоневрологическом госпитале для ветеранов войн. При том они в Сухом Логу только зарегистрированы, а проживали в Екатеринбурге со своими детьми. Но первый случай завоза инфекции именно к нам появился уже на следующий день, когда привезли внука к бабушке и дедушке в одно из сел нашего муниципального образования, и произошло заражение. С этого момента — середины мая — люди начали заболеть. Если посмотреть карту заражений тех времен, то вокруг Сухого Лога было все красным-красно. Но мы держались благодаря мероприятиям, слаженности работы и промышленных предприятий, и сельхозпроизводителей, и органов управления всех рангов и всех служб. У меня тоже был выявлен COVID-19. Я управлял муниципалитетом из дома, совещания проводил в ZOOM и Skype и по вечерам еще получал второе высшее образование. Словом, переболел очень насыщенно.

Но у многих было иначе, с осложнениями.

Да, у нас, к сожалению, люди некоторые ушли. Мы осенью похоронили депутата Думы — человек был в возрасте, бывший замглавы по ЖКХ. У него имелись сопутствующие хронические заболевания и COVID-19 усилил их. То есть это страшная болезнь, надо беречься. У меня, может, еще не так серьезно все протекало, потому что я профилактировался: грипферон капал, азивирином пил каждый день и плюс вакцинация, в свое время поставил прививку от гриппа.

А как пандемия сказалась на работе именно администрации?

Когда были введены более жесткие меры по ограничениям, я издал распоряжение и всех сотрудников перевел на дистанционный режим работы. Мы работали по видеоконференции на разных площадках. Но, честно сказать, это не сказалось на работе администрации, просто муниципалитет наш таков, что граждане верят во власть и считают, что мы справимся с любыми проблемами — рано или поздно. Но больше всего люди переживали, что нельзя прийти в администрацию, пообщаться, проконсультироваться, написать заявление, прийти на личный прием и проговорить свою боль.

Как вы считаете, однажды все станет нормально, вернется на круги своя или все-таки что-то останется от этой «новой жизни» навсегда?

Разумеется, большой минус пандемии в том, что люди болеют и уходят из жизни, а большой плюс — что экономика переформатировалась, вышла на новые технологии и новые методы работы. В малом и среднем бизнесе, как говорится, «выживал сильнейший», кто смог сориентировался, кому пришлось подстраиваться, кто получал преференции от государства и муниципалитета. Можно сказать, произошёл некий естественный отбор в экономике, некий переходный период к новому формату взаимоотношений в промышленности, сельском хозяйстве, в малом и среднем

бизнесе, в органах управления, даже в системе образования. Сегодня дистанционные технологии преобладают во всех сферах. И это уже отражено в Стратегии социально-экономического развития городского округа Сухой Лог на период до 2035 года. Мне как педагогу привычнее традиционная форма обучения, но будущее за дистанционным образованием. Это мы теперь хорошо понимаем.

Давайте чуть подробнее о школах. На их базе формируется кадровый резерв для администраций муниципалитетов. И вы тому пример. Никто не пойдет учить детей только за зарплату — здесь включается особый вид мотивации, я считаю, который вполне подходит и для чиновников. Как все-таки произошло, что вы из школы перешли в администрацию?

Перешел я благодаря, наверное, своей позиции, общественной работе, активности. Летом ребята из вожатского отряда спросили меня, где учат быть мэром. Я ответил, что сама жизнь этому учит, но есть у нас в регионе Уральский институт управления и нам повезло в этом отношении. На функции управленца там можно отучиться, пройти курсы повышения квалификации, переподготовку, получить еще дополнительное образование, которое позволит больше вкладываться в управленческие функции.

У меня переломный момент был, наверное, в 2007–2008 годах. Во-первых, в связи с тем, что я еще был молод, в 25 лет мне уже предлагали стать директором школы. Это система управления такая интересная, и там были моменты, когда еще наш прежний глава, человек в возрасте, понял, что скоро будет уходить и начал присматриваться к другим, помоложе. А я всегда занимал активную жизненную позицию, это был и профсоюз, общественные организации, и благодаря этому меня еще в школе, работая учителем, избрали председателем первичной организации. Потом, благодаря моим мероприятиям, действиям, равнодушному отношению к тому, что происходит в системе образования, избрали председателем городской организации профсоюза. И вот как раз на завершении 5-летнего срока в 2008 году в должности председателя городской профсоюзной организации работников народного

образования мне было предложено избраться депутатом Думы. В марте я избираюсь депутатом Думы, а в июне 2008 года, когда я уже был директором школы, мне предлагают стать начальником управления образования. Я отказываюсь от депутатства, потому что нельзя совмещать работу в органах исполнительной и представительной власти, и меня глава Анатолий Николаевич Быков назначает начальником управления образования. Думаю, вот этот период и можно назвать переломным моментом в карьере. В дальнейшем я работал первым заместителем, а сейчас тружусь главой городского округа Сухой Лог. С одной стороны, интересно, с другой — волнительно, потому что чем больше ты растешь в плане карьеры, тем больше осознаешь увеличение ответственности за судьбы людей. Горожане воспринимают тебя как власть, и ты должен решить их проблемы, которые они сами решить не могут.

Роман Юрьевич, недавно я принимал участие в интервью на радио «Студия Город» и мне ведущий сказал, что большая часть народа хочет стать управленцами, что вот 20 лет отработали, копали, перетаскивали и так далее, а потом на теплое место, где хорошая зарплата... Но вы можете попытаться передать всю степень сложности вашей нынешней работы?

Знаете, когда приходит человек с болью, он же не видит ничего вокруг, то есть он видит только свою проблему, которая есть у него в данный момент. И ты прекрасно понимаешь, что законным способом решить ты ее не можешь, а нарушить закон тебе нельзя. Я запомнил хорошие слова А. Н. Быкова: «Когда приходит к тебе человек с болью, ты прекрасно понимаешь, что не сможешь решить его проблему законным путем, но если он уходит из твоего кабинета и говорит тебе спасибо, то, значит, ты на своем месте». Что здесь главное? В первую очередь, честность. Во вторую — осознание огромной ответственности. И третья... Я просто приведу пример. Не так давно ко мне пришла девушка, она из Екатеринбурга. Получилось так, что мама ушла, и она жила с папой. Как только ей исполнилось 18 лет, ей пришлось начать жить одной. Девушка познакомилась с молодым человеком из Сухого Лога, они поженились, переехали сюда, к нам.

К сожалению, у них рождается ребенок-инвалид. Юноша ее бросает. То есть она остается одна, не знает, где мама, где папа, никого в городе знакомого нет. Вот вам ситуация. Как помочь законным путем? Это был очень тяжелый случай, когда ты реально видишь, что человек не просто «вырывает» какие-то для себя преференции, а когда у него реальные проблемы.

Решили вопрос?

Я вышел на связь с родителями молодого человека лично и переговорил. По-человечески рассказал всю ситуацию. В итоге они приняли девушку к себе. Сейчас вижу ее иногда — гуляет с коляской. Таких случаев очень много, и люди ведь не понимают, что не все просто можно взять и решить. Но мы — чиновники, управленцы — ограничены законодательством, ограничены в действиях, как бы нам ни хотелось помочь. К сожалению, закон суров, а иногда и жесток.

Роман Юрьевич, я работаю в институте уже больше года. И прошел через этап жалоб от представителей прежнего коллектива на меня в прокуратуру. Собрали всю грязь, которая накопилась тут за 20 лет, и обвиняли именно меня. И это правда тяжело, когда прокурорские проверки... Но, с другой стороны, надо дело делать, двигаться вперед, не отчаиваться. И принимать решения каждый день.

Знаете, должность управленца — это всегда выбор. При том, когда мы пришли домой и вроде успокоились, голову-то как успокоить? Она думает о тех процессах, что прошли днем, о задачах на следующий день. И этот мозговой штурм в голове управленца любого уровня любой организации происходит постоянно — идет мыслительный процесс и постоянный поиск оптимального решения. Нет отдыха. И ладно, если это простые, быстро решаемые вопросы, а когда действительно стоишь перед сложным, тяжёлым выбором, тогда постоянно нужно определять, что такое хорошо, а что такое плохо. А у большинства людей представление простое: чиновник — это вор, казнокрад. Изначально в нашей стране сложился этот стереотип. Особенно среди молодежи, которая, например, у нас трудиться: им стыдно признаться, что они ходят на работу в администрацию.

Ведь даже работая еще в управлении образования, методисты, специалисты получали гораздо меньше денежных средств, чем учителя. Никто не верил этому. Но сегодня очень тяжело найти кадры профессиональные. Поэтому мне очень интересно пообщаться со студентами первого курса вашего института, которые пошли учиться на управленца органов власти, и узнать, что ими движет, какие причины, мотивы они для себя выявили и сделали такой выбор.

Мы обязательно организуем вашу встречу с ними. Думаю, немалую роль здесь играет пример родителей. А как ваши близкие восприняли то, что вы будете отвечать за муниципалитет?

Руслан Алексеевич, так случилось, что отец у меня ушел из жизни в 2009 году, а когда я стал в 2017 году главой, у меня в живых остались три близких для меня родственника. Это мама, которая лежала уже два года парализованная. Это бабушка — мама папы — которая была с переломом шейки бедра. И дядя — родной брат моего отца. К сожалению, на сегодня я самый старший в своей семье. Дядя умер осенью прошлого года. И когда мама ушла из жизни, а потом бабушка в 2018 году, я, прибираясь дома у них, увидел вырезки из газет, где были мои интервью и репортажи с моим участием. Понятно, что они не пользовались гаджетами и социальными сетями, но прямо в тумбочке, которая рядом с кроватью, что у бабушки, что у мамы — эти вырезки. И, конечно, горько пожалел о том, что не приехал лишний раз к ним живым, потому что был занят, всегда ведь на работе. А они эти вырезки делали и берегли. Все было сложено по датам, представляете? Я сейчас приезжаю на могилки, разговариваю с ними. Я думаю, что они видят все мои успехи и гордятся мною.

Спасибо за столь откровенный ответ. Но если продолжить говорить об успехах, достижениях... Иногда такой вопрос задают бизнесменам начинающим. Вы заходите в лифт вместе с инвестором, и пока лифт едет до 5 этажа, вам нужно представить свой проект так, чтобы в него захотели вложить деньги. Я задам вопрос так: представьте, что у всех людей обнулилась память, они не помнят ничего, и вы заходите в лифт, а там

Губернатор Свердловской области Евгений Владимирович Куйвашев. У вас есть минута о том, чтобы напомнить ему о самых важных, ключевых изменениях, которые вы сделали за годы работы мэром, о том, чем вы сами гордитесь, о чем, может, и он вспомнит.

«Евгений Владимирович, три момента. Наш долгострой начали делать. Мы с вами договаривались, что купим 25 квартир для учителей», — это сразу скажу, и он узнает, кто я и откуда. — Второй момент: ледовая арена, которая успешно функционирует, ребята занимаются. Построили совместно с УГМК. И третий момент: парк. Люди не могут нарадоваться, потому что никогда не было в Сухом Логу парка.»

Раз Вы упомянули УГМК, не могу не задать следующий вопрос. Губернатор — одна из самых важных персон в регионе, но нужно помнить, что мы живем в очень мощном промышленном, индустриальном регионе, в котором очень большое значение имеют крупные промышленные предприятия, в том числе УГМК. Я работал в Техническом университете УГМК и издали видел Андрея Анатольевича Козицына и испытывал определенный трепет, как любой человек, который видит личность, вкладывающую в регион, в развитие, стратега и так далее. Удавалось Вам с ним пообщаться лично? И какие у Вас были впечатления от такого общения?

Да, удавалось пообщаться. Очень грамотный, очень социально ориентированный и, самое главное, человек обычный. Мы встречались у него в кабинете с директором нашего предприятия и как раз разговаривали про то, что будет построена ледовая арена, а также будет сделан парк. То есть я на себя какие-то обязательства взял, он — на себя. Самое главное, он видит, что если глава выполняет свои обещания, то и бизнесу можно идти навстречу, помогать. Уже на открытии ледовой арены в прошлом году Андрей Анатольевич тоже был, и мы с ним лично общались.

Очень резонирует. У родного брата моей жены несколько лет назад диагностировали серьезное заболевание сердца, и они начали «обивать пороги». Жена всегда с волнением рассказывает, как они дошли до Андрея

Анатольевича. Только зашли к нему в кабинет, описали ситуацию — он посмотрел с секундной паузой и тут же поднял телефон и начал решать проблему. То есть это человек, который решает сразу.

Такие управленцы есть. Я тоже не могу так мимо пройти — сразу трубку хватаю, честно говоря. Андрей Анатольевич через себя пропускает всю боль и это видно.

Поговорим о книгах. Есть ли время их читать? Что из последнего прочитанного вас воодушевило и изменило?

Время на чтение нахожу. Читал не очень давно воспоминания о войне нашего земляка Неустроева Степана Андреевича. Это командир батальона, который водрузил знамя над рейхстагом. Мы в юбилей Победы переиздали его книгу. Сейчас у меня на прикроватной тумбочке вместе с ежедневником лежит трилогия Симонова «Живые и мертвые», перечитываю его. Я очень увлекаюсь Великой Отечественной войной, историей и даже попросил свой архивный отдел подготовить для меня папку с решениями управленцев в годы войны, потому что у нас в Свердловской области был глубокий тыл, и я начал читать первые военные протоколы, распоряжения, приказы. Мне интересно, как в годы войны принимались решения управленцев, военачальников, первых секретарей горкомов, потому что это по-настоящему стрессовая ситуация и в ней человек проявляет себя полностью, виден как на ладони.

А кем вы себя видите через 5–10 лет?

Знаете, лучше быть первым парнем на деревне, как говорил тот же Анатолий Николаевич Быков. Я вернусь к своему отцу, который мне сказал: «Работай, как ты считаешь нужным, потому что принимать и нести ответственность тебе». До 2022 года здесь мои полномочия, то есть я стараюсь максимально реализовать то, что было сказано, чтобы население Сухого Лога увидело, что слова и дело — это одно и то же. Что будет через 5–10 лет — посмотрим, сейчас пока задача стоит максимально реализовать все планы, и чтобы людям стало еще комфортнее, еще благоприятнее жить в Сухом Логу. У нас есть одна очень большая проблема — демография. Мы находимся рядом с Екатеринбургом, а молодежь привлекают большие города.

Тогда еще один вопрос про будущее. Есть ли какая-нибудь короткая фраза, образ, пожелание себе на будущее? «Помни о...». Вот о чем вам нужно помнить через 10 лет?

Помни о своем здоровье, остальное все сбудется. Потому что, к сожалению, люди, которые выгорают на своей работе, которые именно горят своей работой, в хорошем смысле, здоровьем не занимаются. Пример — мои родители, которые сгорели на работе, и много еще примеров, которые, не щадя себя работают. Так что у меня краткий ответ на этот вопрос: помни о своем здоровье.

Вы с другими мэрами как часто встречаетесь, обмениваетесь опытом, что-то «подглядываете» друг у друга? Сколько муниципалитетов Свердловской области вы лично посетили, с кем из глав городов сотрудничаете, а с кем конкурируете? Как в целом мэры общаются?

Поднял трубку и спросил: «У тебя там проблема как решена? А у меня так». Обычный телефонный разговор между коллегами. Раз мы Южный округ, то мы собираемся с главами Южного округа и общаемся. Соседи наши: Богданович, Асбест, Каменск-Уральский, Березовский. Все коллеги охотно идут на контакт. С Камышловым прекрасные отношения, с Ирбитским районом. То есть мы в любой момент можем набрать любого главу муниципалитета и услышать в ответ только помощь, поддержку. Вот буквально позавчера министерство инвестиций проводило вебинар по лучшим муниципальным практикам на тему конкуренции. Слышу, звучит поселок Малышева, город Заречный. Пригласил заместителя, позвонили, спросили, что да как. Ирбитский район участвует в программе комплексного развития сельских территорий, они строят ФОК, и мы тоже хотим участвовать. Позвонил Никифорову и договорились о встрече. Моя команда съездит к ним. Хорошо, когда встречались лично. Когда нас губернатор собирал на совещания, то можно было за перерыв многие свои идеи проработать.

Роман Юрьевич, мы коснулись ранее темы молодых людей, их интереса жить в провинции. Тема эта болезненная, и я за нее тоже сильно переживаю. Я сам был рожден в посёлке Степное Озеро Благовещенского рай-

она Алтайского края. Но детство провел в деревне Вознесенка. Бабушка, дедушка, настоящая деревня с мельницами и так далее. И этой деревни уже нет. Я маленький бегал по улицам, а сейчас там осталось около пяти домов, и они заселены либо маргиналами, либо людьми очень пожилого возраста. Отток страшный из деревень в населенные пункты, оттуда в крупные города и дальше, дальше, дальше. Что делать будем? Как остановить «пылесос»? Есть варианты или нет?

Думаю, мы его не остановим, к сожалению. Всегда верится в хорошее будущее, может, и обратная волна будет: признают, что надо чем-то кормиться. Ну куда мы без деревни? Куда мы без села? Мы кушаем каждый день не по разу, что мы будем кушать? Химию? К этому, к сожалению, и идет. В этом году мы сделали шикарный стадион с шикарным покрытием в одной из сельских школ, и это уже второй проект, а у нас их несколько. При том в городе всего один школьный стадион, а на селе уже два, в двух школах. Реализуем федеральный проект «Точки Роста», очень интересный, и тоже сделали в двух сельских школах. Среди ребят, конечно, есть патриоты, но пока не будет градообразующего предприятия, село будет «умирать». Не будет клуба, не будет школы, не будет здравпункта — село просто «умрет». Но наш городской округ Бог милует. Если посмотреть географически, то можно увидеть, что у нас в крупных селах есть крупные предприятия, предприниматели, фермеры. Но молодежи, конечно, нравится большой город. Тут нам трудно конкурировать. Но мы стараемся.

Давайте тогда выйдем на самый верхний уровень. Личность, муниципалитет, регион... теперь перейдем к стране. Роман Юрьевич, вот можете вспомнить тот момент, когда Вы наиболее сильно ощутили, что живете в великой стране?

30 мая 2011 года. Почему? Потому что я в составе делегации от Свердловской области принял участие во встрече с тогда премьер-министром, а сейчас Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным. Нас разделяло около 5–6 метров. Мне было этого достаточно. Меня могут обвинять те, кто сейчас читает интервью, что, мол, мы

все чиновники, «Единая Россия», все покрываем друг друга, но для меня это действительно очень уникальный человек по энергетике. У меня второе образование психологическое, и я вижу, что ему очень сложно приходится. Я же с позиции руководителя маленького муниципалитета говорю об этом. Это первое. А второе... Понимаете, никто не подготавливал вопросы к встрече с ним. Все происходило вживую. У меня есть примеры, когда крупные чиновники приезжали, и нам готовились вопросы заранее. Но в случае с Путиным видно, что человек владеет информацией, человек ей управляет. И вот это стало еще большим моментом приятного откровения для меня. Ну и события в мире, участие нашей страны в них, мне тоже это приятно и вызывает гордость. Более того, у меня есть опыт посещения одного закрытого города. Я не могу раскрывать тайны, но могу сказать, что я видел мощь нашего вооружения и теперь сплю спокойно.

Вы мне очень нравятся тем, что вы постоянно учитесь. Потому что я знаю, что Вы учились у нас на программе региональной команды Уральского института управления – филиала РАНХиГС. Вы проходите обучение на магистратуре в УрГЭУ. У меня к Вам вопрос как к управленцу. Мы готовим будущих управленцев. Какие компетенции наиболее востребованы в муниципалитетах? Чему мы должны учиться? Что должно быть у управленца?

Умение слышать и слушать. Потому что законы можно выучить, ситуации можно проиграть, смоделировать. Это все понятно, это все теория, но на практике, если ты не слышишь и не умеешь слушать, то тебе тяжело придется, потому что органы управления – это в первую очередь взаимодействие с населением. Остальное все можно выучить. И вы это успешно делаете. Помимо этого я под руководством одного из ваших преподавателей писал диссертацию, но, к сожалению, перейдя в органы управления, мне не дали ее защитить. Я надеюсь, что диссертацию я защищу в вашем вузе. Сейчас я магистратуру закончу в УрГЭУ, потом немного передохну и на кандидатскую пойду. Потому что мне нравится учиться, Вы правильно сказали, что учиться надо. Постоянно мозг должен работать, но не только с про-

блемами какими-то, а еще и тренироваться надо. И на запоминание, и на логическое мышление. А вот для управленцев самое главное – умение слышать и слушать. И быть примером. Потому что приходят молодые, есть у меня молодежь в администрации. Ну, извините меня, внешний вид, умение говорить, общаться, особенно в социальных сетях, вести себя неподобающе в других учреждениях. Как учитель я тоже воспитывал учителей. Кстати, у меня был проект такой, когда я начальником управления образования служил: «Урок ведет начальник управления образования». Этот проект мы делали с руководителями школ и детских садов.

Хорошо. Роман Юрьевич, последний тогда вопрос, даже два подвопроса. Можете вспомнить самый тяжелый и самый светлый, радостный день в работе главой администрации?

Они все такие насыщенные. Нет такого, чтобы день был каким-то лучшим или наоборот тяжелым. Могу вспомнить самый интересный день. Это было 7 марта, мы поздравляли женщин. Тогда пришли сотрудники ФСБ и увели меня под руки к себе в кабинет. Девчонки тогда подумали, что это розыгрыш, а там были автоматчики. Меня вели через всю площадь, вели в кабинет, понятые и все в этом духе. Это было 7 марта 2017 года. Вот это интересный такой момент. Но я к подобному был готов как-то. Я с ними шел и шутил. «Ребят, я в шахматы-то уже играю задыхаюсь, а вы меня под руки ведете. Ну куда я убегу? Давайте нормально пройдем, да и все?» Ну понятно, что это их работа. Они пришли, выемку документов сделали, ничего не нашли, но мы к этому очень спокойно отнеслись. Вот это самый интересный, наверное, из последних.

Роман Юрьевич, у меня вчера был ровно год работы в Уральском институте управления, и мне тоже задали вопрос про самое хорошее и плохое воспоминания. Я понимаю, что самым тяжелым было, когда ко мне «нагрянули» 10 человек с проверкой, а мы на «дистанте», на самоизоляции. Как все бежали, суетились! Это запоминается. А вот достижения, особенно когда их много, как-то не так запоминаются, вы правы.

А знаете, вот я вспомнил самый хороший момент. Это было в феврале прошлого года,

когда я лично вручал медали ветеранам Великой Отечественной войны. Все 400 медалей лично вручил. И одна из участниц, которой 95 лет, так приобняла меня, улыбнулась задорно и сказала: «Как, Роман Юрьевич, я рада, что вас увидела. Что вы сами лично приехали ко мне». Мы тогда чай с ней пили, и она рассказывала истории, вместе смеялись. И меня это тогда так тронуло. Она одна живет. Я взял медаль, повесил ей на грудь и спросил, можем ли мы ей чем-нибудь помочь, а она ответила: «Не надо ничего. Себя главное берегите. И не допустите войны». Вот и все ее слова. С одной стороны, как бы грустно, а с другой — ты по-

нимаешь этих людей, учишься у них быть человеком. Это другое поколение. Совершенно другое. Не мы.

Роман Юрьевич, наше интервью можно разбирать на цитаты. Большое спасибо за погружение, за возможность послушать и услышать. Со своей стороны могу только пожелать, чтобы у вас больше не было таких, как вы выразились, «интересных» дней, но как можно больше дней, когда вы понимаете, что мы работаем ради людей, дней восхищения нашей работой. Спасибо Вам большое за интервью и за работу!

Вам тоже спасибо. До новых встреч. Удачи!

INTERVIEW WITH THE HEAD OF THE SUKHOI LOG MUNICIPAL DISTRICT ADMINISTRATION

R.Yu. Valov

Administration of the Sukhoi Log City District,
Sukhoi Log, Russia

R.A. Dolzhenko

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

AUTHORS' INFORMATION:

Roman Yu. Valov – Administration of the Sukhoi Log City District (7a, Kirov St., Sukhoi Log, Sverdlovsk Region, 624800, Russia); info@goslog.ru.

Ruslan A. Dolzhenko – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); snurk17@gmail.com.

FOR CITATION: Valov R.Yu., Dolzhenko R.A. (2021). Interview with the Head of the Sukhoi Log Municipal District Administration, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 5–12.

ABSTRACT:

R. Yu. Valov was born on September 2, 1977 in the town of Sukhoi Log, Sverdlovsk Region. He began his career in 1996 at school № 17 as a physical education teacher. He worked his way up from a teacher to the head of the Education Department of the Sukhoi Log Municipal District Administration. On January 1, 2013, he was appointed First Deputy Head of the Sukhoi Log Municipal District Administration, and on June 26, 2017 he took up the post of Head of the Sukhoi Log Municipal District.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕЛЕМЕДИЦИНСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ЗДРАВООХРАНЕНИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ И ПОСЛЕ НЕЕ: ПРОБЛЕМЫ, ВОЗМОЖНОСТИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

ВАК: 12.00.01, 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.04

Д.А. Ефременкова

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 677615

АННОТАЦИЯ:

Постановка проблемы. Пандемия COVID-19 и введенные из-за нее ограничения выявили серьезные недостатки при оказании медицинской помощи отдельным категориям граждан, что нарушило их конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Применение телемедицинских технологий и систем дистанционного наблюдения за пациентом позволило бы своевременно разрешить эту проблему. Внедрение таких технологий пока не в должной мере урегулировано правом. Основные проблемы здесь возникают при оказании бесплатной медицинской помощи гражданам в рамках системы обязательного медицинского страхования по причине несовершенства правового регулирования переходного периода до формирования Единой государственной системы в сфере здравоохранения.

Конкретная научная задача, позволяющая решить научную проблему. Целью исследования было изучение правовых проблем, возникающих на муниципальном уровне организации здравоохранения при реализации телемедицинских технологий, и путей их разрешения.

Методологическая база. В процессе исследования было изучено федеральное и региональное законодательство РФ, регулирующее деятельность органов местного самоуправления в сфере здравоохранения.

Методы исследования. В процессе работы использовались достаточно традиционные для юридической науки формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Основные результаты исследования. В результате изучения российского федерального и регионального законодательства, регулирующего применение дистанционных технологий в медицине, был сделан анализ особенностей правового регулирования их внедрения в сфере здравоохранения. Автором были предложены конкретные пути правового регулирования поэтапного внедрения телемедицинских технологий на уровне муниципальных лечебно-профилактических учреждений.

Выводы. Внедрение в клиническую практику телемедицинских технологий на муниципальном уровне затруднено по целому ряду причин, но одной из главных является несовершенство правового регулирования этой сферы. В результате снижается качество и доступность медицинской помощи. Разрешение этой ситуации возможно только при условии внесения в российское законодательство правовых норм, определяющих новую систему организации здравоохранения и обеспечивающих эффективное использование имеющихся систем в переходный период.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное право, медицинское право, органы местного самоуправления, телемедицинские технологии.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дина Александровна Ефременкова — кандидат юридических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); efremenkovada@e1.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ефременкова Д.А. (2021). Правовые основы применения телемедицинских технологий в муниципальном здравоохранении в период пандемии и после нее: проблемы, возможности, перспективы // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 14–22.

Пандемия нового вируса COVID-19 стала своеобразным стресс-тестом для систем здравоохранения всех стран мира, выявляя слабые места и обозначая новые возможности развития. Прежняя система организации медицинской помощи оказалась не готова к сложной ситуации. Высокая скорость распространения вируса вместе с достаточно быстрой и часто непредсказуемой динамикой ухудшения состояния здоровья пациента привели к значительной перегрузке системы здравоохранения. В результате врачи иногда физически не могли оказать пациенту должный объем медицинской помощи по причине нехватки на всех соответствующего оборудования, а иногда — даже койко-мест. Определенные дополнительные ресурсы были получены за счет привлечения к борьбе с пандемией ресурсов вооруженных сил стран. Поскольку именно военнослужащие в силу определенной готовности к кризисным ситуациям оказались способны к стремительному разворачиванию мобильных госпиталей и оказанию медицинской помощи гражданскому населению. Одновременно, в соответствии с рекомендациями Всемирной организации здравоохранения, практически во всех странах вводились меры, ограничивающие активность населения с целью снижения риска заражения. Диапазон предпринимаемых мер был крайне широк: от ограничения возможности передвижения граждан до режима самоизоляции по месту проживания определенных категорий населения и (или) введения комендантского часа [1, пп. 2 п. 2; 2].

Предпринятые меры, бесспорно, дали свой результат. И можно сколько угодно спорить о том, были ли они чрезмерными, своевре-

менными, но важен факт, что было выиграно время на расшифровку генома вируса и создание вакцин. Успешно также в результате этих мер были исключены «пиковые» нагрузки на медицинские учреждения в целом. Тем не менее, если проанализировать показатели смертности в период пандемии, то можно увидеть, насколько они выросли. При этом увеличение количества умерших произошло не только за счет людей, скончавшихся от воздействия нового вируса COVID-19. Несмотря на то что это различие в цифрах дало обильную почву для многочисленных спекуляций на тему якобы сокрытия или существенного занижения властями реальных данных о пандемии, в действительности увеличение смертности зачастую было вызвано иными причинами. Нехватка койко-мест побудила к временному перепрофилированию медицинских учреждений под инфекционные госпитали. Оказание плановой медицинской помощи в них на некоторое время было парализовано.

Также фактически недоступной на этот период оказалась помощь «узких» специалистов (кардиологов, эндокринологов и т. д.). Плановые приемы терапевтов в поликлиниках также производились не в полной мере. Кроме того, сами пациенты, опасаясь повышенного риска заражения новой инфекцией в медицинском учреждении, не обращались за медицинской помощью. Несвоевременно диагностировались неопластические процессы. (Хотя, как известно, более ранняя диагностика онкологических заболеваний и принятие своевременных мер способствует более успешному лечению, уменьшению инвалидизации пациента и увеличению продолжительности его жизни.)

В результате резко выросло количество «запущенных» случаев заболевания и, соответственно, выросла смертность пациентов.

Режим ограничений, введенный и продлеваемый (в частности в Свердловской области) до настоящего времени [3–5], по замыслу должен был дополнительно защитить наиболее уязвимые категории населения, в частности лиц старше 65 лет и лиц, страдающих хроническими заболеваниями. Но при этом «самоизоляция» высветила новую проблему при оказании таким лицам медицинской помощи. Пациенты, имеющие хронические заболевания, находятся на диспансерном учете, за ними установлено динамическое наблюдение. Они обязаны периодически, в установленные врачом сроки, сдавать соответствующие анализы, проходить обследования, по результатам которых врач при очередном плановом приеме корректировал результаты лечения. В период пандемии такие пациенты фактически не получали в должном объеме соответствующую медицинскую помощь. В ряде лечебно-профилактических учреждений прием пациентов этого возраста был прекращен полностью. Также невозможным стало получение пациентом консультации своего лечащего врача. Сдача анализов бесплатно в лечебно-профилактических учреждениях в рамках программ обязательного медицинского страхования также на некоторое время стала практически невозможна. При этом многие частные медицинские учреждения оперативно организовали платные программы забора анализов на дому, прохождения обследований (например, снятие и расшифровка ЭКГ). Если пациент (или его родственники) не имели достаточных средств на оплату таких услуг, то зачастую единственным видом медицинской помощи в этот период оставалась только экстренная медицинская помощь. Но, учитывая загруженность скорой медицинской помощи в связи с пандемией, и это не стало панацеей. Многие частные компании, в частности ПАО «Сбербанк», запустили онлайн-сервисы по получению консультации врача в дистанционном режиме. За неимением иных возможностей многие граждане воспользовались предлагаемой услугой и также столкнулись с тем, что врачу для корректной постановки диагноза необ-

ходимы были дополнительные данные, содержащиеся в медицинской карте пациента, доступа к которой просто не было. В результате врач ограничивался перенаправлением пациента на дополнительные исследования. И круг замыкался. Так, в период пандемии течение хронических и иных заболеваний часто развивалось по самому неблагоприятному сценарию, а сами пациенты при этом зачастую оставались вне внимания врачей. Хотя на законодательном уровне были созданы все предпосылки для реализации новой системы организации здравоохранения, в которой сама вышеописанная проблема легко бы разрешалась.

Мир прочно вошел в новую цифровую эпоху. Медицина не должна быть исключением. Организованная должным образом система оказания медицинской помощи с помощью телемедицинских технологий могла бы значительно расширить возможности здравоохранения и поддержать взаимодействие с пациентами. Должным образом организованная, эта система стала бы удобным инструментом, позволяющим значительно разгрузить лечебно-профилактические учреждения, обеспечив организацию дистанционного приема. Очный прием у специалиста назначался бы только при необходимости. Правовые основы системы оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий в целом уже наметились [6], а вот сама система только начинает складываться. (Хотя отметим, что пандемия значительно ускорила этот процесс.)

В настоящее время на территории всей Российской Федерации формируется уникальная электронная система в сфере здравоохранения. Ядром этой системы должна стать Единая государственная система в сфере здравоохранения, которая позволит оптимизировать работу всех участников системы оказания медицинской помощи путем высокоскоростной передачи необходимой информации с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Единая система взаимодействует с информационными системами обязательного медицинского страхования, Федеральной налоговой службы, Фонда социального страхования, Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния, миграционного учета, порталом го-

сударственных и муниципальных услуг (функций). В систему интегрированы федеральные государственные информационно-аналитические системы по ведению реестра инвалидов, проведению медико-социальной экспертизы, базы данных по донорской крови, медицинским изделиям и организациям, осуществляющим их производство, и т. д. Кроме того, к этой системе подключены как государственные информационные системы в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации, так и медицинские информационные системы медицинских организаций государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения [7, п. 52]. С 12 октября 2020 г. с этой системой также интегрированы Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и Единая государственная информационная система социального обеспечения [8]. Таким образом, фактически вокруг Единой государственной системы в сфере здравоохранения формируется экосистема электронных государственных и частных ресурсов в сфере здравоохранения.

Накопленная информация в виде сверхбольших массивов данных, хранящаяся в этой системе и обработанная с применением методов и средств интеллектуального анализа данных, позволит значительно улучшить качество принимаемых управленческих решений на всех уровнях власти. Возможность строгого контроля за выдачей рецептов и медицинских препаратов, создание реестров врачей позволит значительно снизить (если не исключить) злоупотребления в этой сфере. Для пациентов же упростится процесс доступа к услугам в сфере здравоохранения в электронной форме. Само получение медицинской помощи, необходимых лекарственных средств станет более простым и удобным, т. к. передача необходимых сведений о выданных рецептах на лекарственные препараты из медицинских информационных систем медицинских организаций в информационные системы фармацевтических организаций будет происходить в автоматическом режиме. Кроме того, полученный анализ позволит выделить группы пациентов, в отношении которых возможно и (или) необходимо проведение консультаций и консилиумов с применением телемедицинских техноло-

гий, а также проведение дистанционного медицинского наблюдения за состоянием здоровья пациента. Также, полученные данные позволят улучшить доступность и качество оказания медицинской помощи, автоматизировав, например, выдачу направлений на проведение диагностических исследований и медицинского обследования (консультации) без предварительного визита к врачу. Упростится информирование населения по вопросам ведения здорового образа жизни и профилактики заболеваний, т. к. программные комплексы в зависимости от входной информации позволяют формировать практически индивидуальные рекомендации [6, п. 2–4]. К сожалению, должным образом заработает эта система только при внесении в нее всей необходимой информации, а этот процесс требует значительного количества времени.

Но и до этого при оказании помощи пациентам возможно использование уже имеющихся средств. Прежде всего, следует отметить, что система оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий не является отдельным видом медицинской деятельности, и телемедицинские технологии используются только как технологическая составляющая при выполнении работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность. При этом само оказание медицинской помощи с применением телемедицинских технологий, в том числе в части определения условий ее оказания, используемого оборудования (медицинских изделий), осуществляется исключительно с соблюдением установленных порядков оказания медицинской помощи [6]. Таким образом, эти технологии, по сути, только позволяют получить удаленную консультативную помощь «узкого» специалиста и облегчают контакт врача с пациентом. Значительным плюсом этих технологий становится то, что консультирующий врач может территориально находиться на значительном удалении, даже в другом субъекте федерации, что делает возможным повысить качество оказания медицинской помощи.

И до пандемии использование мобильных средств связи и оборудования было предусмотрено для оказания медицинской помощи мобильными бригадами скорой медицинской

помощи. Особенно актуальным было применение этих средств при оказании экстренной медицинской помощи в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, где в силу огромной территориальной удаленности достаточно проблематично быстро получить консультацию врача нужной специализации [6]. Но перед врачом или фельдшером, который получал такую онлайн-консультацию коллеги, всегда вставал вопрос об ответственности за пациента, если его здоровью был причинен вред или назначенное лечение требовало корректировки.

Нормативное определение порядка оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий медицинскими организациями государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения частично сняло эту проблему. Конечно, медицинские организации оказывают медицинскую помощь с применением телемедицинских технологий с использованием Единой государственной системы в сфере здравоохранения [9, п. 11]. Но также допускается использовать ресурсы государственной информационной системы в сфере здравоохранения субъекта Российской Федерации, медицинских информационных систем медицинской организации, иных информационных систем, предназначенных для сбора, хранения, обработки и предоставления информации, касающейся деятельности медицинских организаций и предоставляемых ими услуг. Таким образом, на переходный период до полного внедрения системы возможно использование уже имеющегося арсенала в сфере здравоохранения. При этом телемедицинские технологии могут использоваться при оказании и первичной медико-санитарной помощи, и специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, и скорой медицинской помощи в любых условиях. Главное, чтобы была связь. Условия оказания помощи определяются только фактическим местонахождением пациента [9, п. 13]. И это значительный шаг вперед.

Уже сейчас законодательно есть возможность проводить в дистанционном режиме консультации для пациента. Консультации могут проводиться в режиме реального време-

ни, когда медицинский работник и пациент непосредственно взаимодействуют с консультантом. Также возможно применение режима отложенных консультаций, когда консультант (или врачи — участники консилиума) дистанционно изучает медицинские документы пациента и иную информацию о состоянии его здоровья, готовит медицинское заключение без использования непосредственного общения [9, п. 15]. При этом консультант несет полную ответственность за выданные рекомендации, обязан соблюдать порядок и стандарты оказания медицинской помощи.

Значительную помощь в снижении нагрузки на стационары может оказать возможность дистанционного наблюдения за состоянием здоровья пациента. Она также предусмотрена правом [10]. Количество мест в стационарах ограничено. И круглосуточное медицинское наблюдение требуется не всегда. Достаточно давно при ряде заболеваний уже существует практика так называемых «дневных» стационаров, не рассчитанных на круглосуточное пребывание. В случае же применения технологии дистанционного наблюдения за здоровьем пациента возможно получить дополнительные преимущества для врача и пациента и одновременно снизить затраты. Дистанционное наблюдение назначается только по результатам очного приема пациента [10, п. 4 ст. 36.2]. При осуществлении такого наблюдения производится дистанционное получение данных о состоянии здоровья пациента в автоматическом режиме. С этой целью используются медицинские изделия, имеющие функции передачи данных. Эта информация оперативно передается лечащему врачу, который обязан экстренно отреагировать при критическом отклонении показателей состояния здоровья пациента от предельных значений, настраиваемых индивидуально с учетом особенностей организма пациента [9, п. 56]. Также, в обязанность лечащего врача входит контроль показателей состояния здоровья пациента и анализ динамики изменения этого состояния здоровья пациента. Корректировка курса лечения проводится с учетом полученных данных и на основании принятых стандартов оказания медицинской помощи. Все данные отражаются в электронной медицинской карте пациента [9,

п. 54]. Соответствующие сообщения направляются пациенту. (Однако, в настоящее время правом не урегулирован вопрос о времени реагирования на полученную информацию, проверке и контроле за направлением таких сообщений и их расшифровке для пациента. Также не рассмотрена система подтверждения получения таких сообщений как самим пациентом, так и его законным представителем. Остаются вопросы о защите медицинской информации и других персональных данных пациента в таких системах. Урегулирование в российском законодательстве этого вопроса чрезвычайно важно, поскольку передаваемая информация относится к категории врачебной тайны. Доступ к ней неуправомоченных лиц может привести к крайне неблагоприятным последствиям для пациента.)

Так почему же, несмотря на все преимущества, до сих пор эти технологии не в должной мере мы видим в реальной жизни? Проблема баланса между возможными рисками и пользой для пациента, как ни странно, но из сферы медицины переходит в область права. В условиях пандемии, да и после ее окончания, развитие системы оказания медицинской помощи с помощью телемедицинских технологий в муниципальных лечебно-профилактических учреждениях могло бы значительно улучшить доступность медицинской помощи для целых категорий пациентов (пожилые, маломобильные граждане, инвалиды). Консультации и (или) консилиумы врачей с применением телемедицинских технологий могли бы проводиться и экстренно при внезапном обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни больного, и в плановом порядке при проведении профилактических мероприятий и при заболеваниях. Но опасения главных врачей во внедрении таких систем в практику своего лечебно-профилактического учреждения связаны не только с недостаточной материально-технической базой, но и с возможной юридической ответственностью, если что-то пойдет не так. Но в это же время пациенты, оставшись без помощи, находятся еще в более худшем положении. Слабый и больной человек не имеет физической возможности требовать положенного ему лечения. В период пандемии часто цена этого вопроса — жизнь

пациента. Определенным выходом здесь могло бы стать создание специальных пилотных проектов по внедрению такой системы организации здравоохранения, а для пациентов всех лечебно-профилактических учреждений возможно было бы оформлять отдельное информированное письменное согласие на оказание медицинской помощи с применением телемедицинских технологий.

Самому же медицинскому учреждению дистанционный режим взаимодействия с пациентами удобен в «мирный» период и критически необходим в период пандемий, подобных COVID-19. Поскольку законодательно установлено, что пациент должен получать от медицинской организации гарантированный объем медицинской помощи, установленный Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, то исключений не предусмотрено [10, п. 5 ст. 10]. Нарушение этой нормы влечет вполне конкретную юридическую ответственность. Также следует учитывать, что доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения [10, п. 1 ст. 10]. Поэтому неудивительно, что именно на муниципальные учреждения здравоохранения здесь возлагается основная нагрузка, и именно муниципальные медицинские организации должны быть заинтересованы в скорейшем внедрении этой системы. Но в настоящее время, к сожалению, нет правовых оснований для реализации таких проектов в рамках отдельных муниципалитетов даже в качестве эксперимента.

Конституция РФ гарантирует гражданам Российской Федерации право на охрану здоровья и медицинскую помощь [11, ст. 41]. Это право должно соблюдаться вне зависимости от любых обстоятельств и нарушение его недопустимо и не может быть ничем оправдано. Формирующаяся новая система с применением дистанционных технологий в сфере здравоохранения потребует кардинального изменения всей системы организации здравоохранения на всех уровнях. Но, в сфере ее правового регулирования следует отметить, что остаются значительные правовые пробелы, способ-

ные потенциально нарушить ряд конституционных прав пациента. Учитывая, что формируемая система выстраивается на новых принципах, затрагивая при этом большинство гарантированных Конституцией РФ прав чело-

века, нормативные акты в этой сфере потребуют значительного совершенствования. Но все же надо помнить, что внедрение этой системы таит в себе гигантские возможности и огромные шансы на жизнь для пациентов.

ЛИТЕРАТУРА

1. О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19): Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

2. О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 16.10.2020 № 31 (ред. от 13.11.2020); зарегистрировано в Минюсте России 26.10.2020 № 60563 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

3. О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV): Указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ // URL: http://gubernator96.ru/uploads/document/633/100-ug_180320.pdf (дата обращения: 11.01.2021).

4. О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)»: Указ Губернатора Свердловской области от 30.03.2020 № 151-УГ // URL: http://gubernator96.ru/uploads/document/637/151-ug_300320.pdf (дата обращения: 11.01.2021).

5. О внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 18.03.2020 № 100-УГ «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населе-

ния от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)»: Указ Губернатора Свердловской области от 18.01.2021 № 7-УГ // URL: http://gubernator96.ru/uploads/document/707/7ug_180121.pdf (дата обращения: 11.01.2021).

6. О порядке организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий: Письмо Минздрава России от 09.04.2018 № 18-2/0579 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

7. О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения (вместе с «Положением о единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения»): Постановление Правительства РФ от 05.05.2018 № 555 (ред. от 19.12.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

8. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 555: Постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1654 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

9. Об утверждении порядка организации и оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий: Приказ Минздрава России от 30.11.2017 № 965н; зарегистрировано в Минюсте России 09.01.2018 № 49577 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

10. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

11. Конституция Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2021).

LEGAL FUNDAMENTALS OF USING TELEMEDICINE TECHNOLOGIES IN MUNICIPAL HEALTHCARE DURING AND AFTER THE PANDEMIC: PROBLEMS, OPPORTUNITIES, PROSPECTS

D.A. Efremenkova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

Problem formulation. The COVID-19 pandemic and the imposed limitations revealed serious shortcomings in healthcare provision to certain categories of citizens, thus violating their constitutional rights to healthcare and medical help. Telemedicine technologies and remote patient monitoring systems could help solve the problem in a timely manner. So far, the introduction of such technologies is not yet properly regulated by law. The main problems here arise while providing free medical help to citizens within the compulsory health insurance system due to the incomplete legal regulation of the transition period before the development of the Unified State System in the field of healthcare.

A specific scientific task allowing to solve a scientific problem. The research purpose was to explore the legal problems arising at the municipal level of healthcare provision in telemedicine technologies implementation, and ways to solve them.

Methodological framework. In the course of the research, the federal and regional legislation of the Russian Federation, regulating local governments activities in the field of healthcare, was considered.

Research methods. Forma-legal and comparative-legal methods, quite traditional for legal science, were used in the research.

Key research results. As a result of exploring the RF federal and regional legislation regulating the use of distance medical technologies, legal regulatory specifics of their implementation in the healthcare sector were analyzed. The author proposed particular ways of legal regulation of the phased introduction of telemedicine technologies at the level of municipal medical institutions.

Findings. The introduction of telemedicine technologies into clinical practice at municipal level is hampered for a number of reasons, one of the main ones being the incomplete legal regulation of the field. Consequently, the quality and availability of medical aid decreased. This problem can be resolved only when legal norms, providing for a new healthcare system and ensuring efficient use of the existing systems during the transition period, are introduced into the Russian legislation.

KEYWORDS: municipal law, medical law, local authorities, telemedicine technologies.

AUTHORS' INFORMATION:

Dina A. Efremenkova – Ph.D. of Juridical Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); efremenkovada@e1.ru.

FOR CITATION: Efremenkova D.A. (2021). Legal fundamentals of using telemedicine technologies in municipal healthcare during and after the pandemic: problems, opportunities, prospects, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 14–22.

REFERENCES

1. On measures to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population in the Russian Federation in connection with the spread of a new coronavirus infection (COVID-19). Decree of the President of the Russian Federation No. 239 dated 02.04.2020. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

2. On additional measures to reduce the risks of the dissemination of COVID-19 during the period of seasonally lifting the incidence of sharp respiratory viral infections and influenza. Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation No. 31 dated 16.10.2020 (as of 13.11.2020). Registered in the Ministry of Justice of Russia by No. 60563 dated 26.10.2020. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

3. On the introduction of an increased readiness and adoption of additional measures to protect the population from a new coronavirus infection (2019-nCoV) on the territory of the Sverdlovsk region. Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region No. 100-UG dated 18.03.2020. URL: http://gubernator96.ru/Uploads/Document/633/100-ug_180320.pdf (accessed 11.01.2021).

4. On amendments to decree of the governor of the Sverdlovsk Region No. 100-UG dated 18.03.2020 “On the introduction of an increased readiness and adoption of additional measures to protect the population from a new coronavirus infection (2019-nCoV) on the territory of the Sverdlovsk region”. Decree of the Governor of the Sverdlovsk region No. 151-UG dated 30.03.2020. URL: http://gubernator96.ru/uploads/document/637/151-ug_300320.pdf (accessed 11.01.2021).

5. On amendments to the decree of the Governor of the Sverdlovsk Region No. 100-UG dated 18.03.2020 “On the introduction of an increased readiness and adoption of additional measures to protect the population from a new coronavirus

infection (2019-nCoV) on the territory of the Sverdlovsk region”. Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region No. 7-UG dated 18.01.2021. URL: http://gubernator96.ru/uploads/document/707/7ug_180121.pdf (accessed 11.01.2021).

6. On the procedure for organizing and providing medical care with the use of telemedicine technologies. Letter of the Ministry of Health of Russia No. 18-2/0579 dated 09.04.2018. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

7. On the unified state information system in the field of health care (with the “Regulations on the Unified State Information System in the Health Sector”). Decree of the Government of the Russian Federation No. 555 dated 05.05.2018 (as of 19.12.2020). ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

8. On amendments to the Resolution of the Government of the Russian Federation No. 555 dated 05.05.2018. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 1654 dated 12.10.2020. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

9. On approval of the procedure for organizing and providing medical care with the use of telemedicine technologies. Order of the Ministry of Health of Russia No. 965n; dated 30.11.2017. Registered in the Ministry of Justice of Russia by No. 49577 dated 09.01.2018. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

10. On the basics of the health of citizens in the Russian Federation. Federal Law No. 323-FZ dated 21.11.2011 (as of 22.12.2020). ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

11. Constitution of the Russian Federation. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 11.01.2021).

РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ В УНИВЕРСИТЕТСКИХ ГОРОДАХ СИБИРИ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.61.53

Ю.В. Подопригора

Томский государственный
архитектурно-строительный университет,
Томск, Россия
AuthorID: 513124

Т.В. Захарова

Национальный исследовательский
Томский государственный университет,
Томск, Россия
AuthorID: 709803

Е.В. Уфимцева

Томский государственный
архитектурно-строительный университет,
Томск, Россия
AuthorID: 726450

О.В. Колесова

Сибирский региональный центр
еженедельной газеты
Российской академии наук «Поиск»,
Москва, Россия
AuthorID: 1080927

АННОТАЦИЯ:

В статье рассматриваются характерные для многих регионов России проблемы, связанные с пока еще низкой мотивацией и информированностью населения для активного участия в раздельном сборе твердых коммунальных отходов (ТКО).

Цель статьи – изучение опыта муниципального управления в сибирских университетских городах при решении вопросов, связанных с раздельным сбором ТКО и формированием активной жизненной позиции населения (главным образом, молодежи) в решении «мусорных» проблем.

В качестве основного метода исследования используются приемы сравнительно-аналитического анализа и метод эмпирического обобщения.

Анализируется роль университетских городов, инициатив вузов, студенческих сообществ в рамках концепции «зеленой» экономики в аспекте раздельного сбора ТКО. Подчеркивается роль местной власти, федеральных, региональных и общественных экологических организаций, активистов, ученых и студенческих сообществ в продвижении экологических инициатив. Процесс инноваций, особенно в сфере ЖКХ очень сложен, потому что требует одобрения не только муниципалитетов, органов государственной власти, но и горожан. Одновременно должны «работать» воспитание, образование и просвещение населения. Вопросы, связанные с доступностью раздельного накопления ТКО, только начинают решаться в России, что требует повышения уровня информированности. Уровень культуры в сфере раздельного сбора ТКО еще недостаточно высок. Отмечается дефицит экологических компетенций и у ряда служащих в публичных органах власти.

Результаты предложенного исследования направлены на создание благоприятных условий для сохранения сбалансированной окружающей среды города и на продвижение университетских городов как флагманов в формировании экологического образования и поведения.

Научная новизна статьи заключается в выявлении вовлеченности муниципалитетов университетских городов в формирование экологических компетенций и экологического мыш-

ления горожан, студентов и отчасти органов власти в соответствии с новыми экологическими вызовами.

БЛАГОДАРНОСТИ: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Фонда «Дом наук о человеке» Франции в рамках научного проекта № 18-510-22001.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: устойчивое развитие, зеленая экономика, твердые коммунальные отходы, ТКО, университетские города, раздельный сбор ТКО, просветительская деятельность по обращению с отходами.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Юлия Валериевна Подопригора – кандидат экономических наук, доцент; Томский государственный архитектурно-строительный университет (634003, Россия, Томск, пл. Соляная, 2); Y.V.P@rambler.ru.

Татьяна Викторовна Захарова – кандидат геолого-минералогических наук, доцент; Национальный исследовательский Томский государственный университет (634050, Россия, Томск, пр-кт Ленина, 36); ztv@t-sk.ru.

Евгения Васильевна Уфимцева – кандидат экономических наук, доцент; Томский государственный архитектурно-строительный университет (634003, Россия, Томск, пл. Соляная, 2); ufimtseva80@mail.ru.

Ольга Владимировна Колесова – Сибирский региональный центр еженедельной газеты Российской академии наук «Поиск» (117292, Россия, Москва, ул. Кедрова, 15); kolesova@list.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Подопригора Ю.В., Захарова Т.В., Уфимцева Е.В., Колесова О.В. (2021). Решение вопросов раздельного сбора твердых коммунальных отходов в университетских городах Сибири // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 23–34.

Введение

Экологическое воспитание и образование населения, повышение уровня экологического сознания и экологической культуры можно рассматривать как основу экологического благополучия страны [1; 2]. В настоящее время Россия существенно отстает от передовых стран в переработке отходов, что подчеркивает актуальность проблематики.

Россия реализует концепции устойчивого развития и зеленой экономики в рамках программы ООН (ЮНЕП), включающей энергоэффективность, альтернативные источники энергии, комфортность проживания, восстановление парков и пригородных лесов, прогрессивные инновационные технологии и их гармоничное сочетание и др. В 2019 году Россия занялась решением проблемы отходов, был создан Российский экологический оператор (РЭО) – государственная компания, формирующая отрасль переработки бытовых отходов, стали появляться условия для вторичной переработки.

В настоящее время в России реализуется национальный проект «Экология» [3]. Его цель – улучшить экологическую обстановку в Российской Федерации; обеспечить эффективное обращение с отходами, включая ликвидацию несанкционированных свалок; снизить уровень загрязнения воздуха; повысить качество питьевой воды для населения; сохранить биоразнообразие; обеспечить баланс выбытия и воспроизводства лесов; создать инфраструктуру для экологического туризма в национальных парках. К 2024 году, как предполагает проект, на переработку будут отправлять целых 60 % бытовых отходов.

Основная проблема внедрения раздельного сбора отходов (РСО) – отсутствие инфраструктуры. Помимо специализированных площадок под РСО необходимы консолидированные площадки под крупногабаритные отходы, ресайклинг-центры, мусороперегрузочные станции и мусоросортировочные комплексы, полигоны, поля компостирования и мусороперерабатывающие заводы. Не менее важна

транспортная инфраструктура — магистральные мусоровозы позволяют вывозить в 2—3 раза больше отходов, чем обычный транспорт.

Ряд университетских городов имеет высокий научный потенциал, экологические проекты университетов становятся полезны городским властям. Наблюдается рост гражданской активности, активизация молодежных экологических движений, эковолонтеров [4]. В ряде вузов разрабатываются специальные образовательные программы, проводятся научные исследования и расширяется международное сотрудничество, реализуются проекты интересных эко-инициатив.

Цель статьи — изучение опыта муниципального управления в сибирских университетских городах при решении вопросов, связанных с раздельным сбором ТКО и формированием активной жизненной позиции населения — главным образом, молодежи — в решении мусорных проблем.

В качестве основного метода исследования используются приемы сравнительно-аналитического анализа и метод эмпирического обобщения.

Обсуждение и проблема

Все больше горожан разделяют теорию разумного потребления. Для внедрения культуры РСО не хватает стимулирующих методов. Вовлечение жителей в участие в раздельном накоплении отходов от использования товаров (ОИТ) — важный фактор, обеспечивающий высокую собираемость вторичного сырья.

Работа с жителями должна вестись по двум направлениям:

— информирование о правилах подготовки и накопления ОИТ (грамотная визуальная и текстовая подача материала) через листовки, информационные доски в подъездах, информационные плакаты у контейнерных площадок и наклейки на самих контейнерах;

— экологическое просвещение и воспитание на уровне общего понимания проблемы отходов и правильных способов обращения с ними.

Информирование жителей о правилах конкретного проекта раздельного накопления ОИТ в конкретном дворе (микрорайоне), как

правило, ложится на УК (ТСЖ). А вот общее экологическое воспитание в области обращения с ТКО Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ст. 8, вступила в действие с 01.01.2019) возлагает на органы местного самоуправления, которые, имея соответствующие полномочия, могут планировать расходы на такую деятельность в рамках бюджетного процесса.

В связи с таким нововведением УК (ТСЖ) может воспользоваться ресурсами органов местного самоуправления для просвещения своих жителей. Это могут быть лекции, дворовые праздники, фестивали, публикации в сети «Интернет» и муниципальной прессе, изготовление и распространение агитирующих за раздельное накопление листовок и т. п. Главное — согласовать действия между различными участниками процесса.

Основу экологической культуры в обществе составляет экологическое образование и просвещение. Экологическое просвещение создает ту внутреннюю мотивационную базу, тот прочный фундамент, на котором затем возводится система экологического образования, то есть получение знаний, умений и навыков. Именно оно благодаря своей гибкости и демократичности создает тот информационный фон, который способствует, в конечном счете, формированию экологической культуры. Тем не менее, в России еще только создается система непрерывного экологического образования, и повышение квалификации взрослого населения в области охраны окружающей среды представляет собой особую проблему. Т. А. Орешкина, Л. Д. Забокрицкая, О. А. Адюкова отмечают сложившийся дефицит экологических компетенций у служащих в публичных органах власти [5].

Все чаще проблематика утилизации отходов рассматривается в рамках концепции «зеленой» экономики и устойчивого развития [6] как важнейшая экологическая проблема. К решению данной проблемы активно присоединяются вузы, города в рамках движения экоурбанизма [7]. Ряд исследований посвящён роли образования в «зелёном» поведении [8].

Возможности реализации принципов устойчивого развития в различных сферах

функционирования вуза многогранны: инфраструктура вуза, администрирование, образование, исследования, инновации, студенческая активность, трудоустройство.

В. В. Лещинская справедливо отмечает: «Экологически осознанная деятельность — это еще и фактор социальной самоидентификации молодежи, определение себя как принадлежащего к определенной группе, а это означает также и общность, разделение ценностей, интересов, повседневных предпочтений, установок, стереотипов и убеждений данной социальной группы» [9, с. 134].

Мировые тренды и российская практика в решении вопросов утилизации мусора

Для обеспечения эффективности управления отходами в странах ЕС, например, используются такие инструменты, как наличие инфраструктуры, институциональные возможности, экономические и финансовые инструменты и др. [10]. Мировые тренды в решении вопросов утилизации мусора свидетельствуют о курсе отрасли на цифровизацию. К 2020 году мировой рынок технологий цифровой трансформации в сфере обращения с отходами составил 3,6 млрд. долларов [11]. В развитых странах появляются:

- «умные» контейнеры со смарт-системами, «умные» мусоросборщики;
- применение облачных технологий;
- внедрение интеллектуальных систем переработки и утилизации ТКО.

Остановимся на опыте Франции. Решение проблемы переработки отходов стало в этой

стране частью национальной программы по борьбе с изменением климата. Страна отличается достаточно развитой системой РСО, действуют крупные штрафы за несоблюдение правил сортировки мусора.

Активно решается вопрос об информированности граждан. Например, в Париже получила распространение система «электронных помощников»: на стене возле контейнеров расположен монитор, сканирующий штрихкод на упаковке и указывающий урну. Проблемы недостатка городских мусорных баков решают с помощью крупных контейнеров с системой автоматической прессовки, которые питаются солнечной энергией и оборудованы системой GPS. Когда бак полностью заполнен, он передает сигнал в муниципальные службы. Один «умный» бак заменяет пять обычных.

В январе 2021 года «мусорной» реформе в России исполнилось два года, но количество отходов в стране снизить не удалось. Проблема доступности раздельного сбора ТКО в России стоит остро. Приведем рейтинг городов согласно данным *Greenpeace* (табл. 1). Рейтинг проводится среди городов России, сгруппированных по численности.

Так, в десятку лидеров по раздельному сбору ТКО среди городов-миллионников вошли Москва, Казань, Пермь, Воронеж, Красноярск, Новосибирск, Нижний Новгород, Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Уфа. Стоит отметить, что города-миллионники, владея большими финансовыми ресурсами, имеют лучший доступ к раздельному сбору ТКО.

По данным РЭО на январь 2021 года, частично раздельный сбор мусора внедрен в 71 из 85 регионов России.

Таблица 1 — Доступность раздельного сбора ТКО в России, % [12]

Топ-10 городов миллионников	2019 г.	Топ-10 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн человек	2019 г.
Москва	95 %	Пенза	60 %
Казань	76 %	Оренбург	55 %
Пермь	65 %	Набережные Челны	51 %
Воронеж	39 %	Липецк	44 %
Красноярск	35 %	Кемерово	39 %
Новосибирск	15 %	Ярославль	35 %
Нижний Новгород	14 %	Барнаул	26 %
Екатеринбург	13 %	Ижевск	22 %
Ростов-на-Дону	11 %	Томск	18 %
Уфа	10 %	Хабаровск	11 %

Опыт университетских городов

Инновационно подходят к решению проблемы переработки отходов в муниципалитетах университетских городов. К решению «мусорных» проблем активно присоединяются кроме вузов еще и детсады и школы.

В зарубежных университетах, таких как Гарвард, Университет Копенгагена и Лондонская школа экономики, Федеральный Университет Тулузы, уже долгие годы развивают природоохранные технологии. Экологическое образование является тем интегрирующим и системообразующим фактором, который формирует мировоззрение современного человека, способного влиять на будущее.

В университетах всего мира широкое распространение получила концепция «Зеленого университетского городка» (*Green Campus*), которая предполагает внедрение экологических практик в вузе, его благоустройство, повышение уровня экокультуры студентов и сотрудников. «Зеленый университет» — это вуз, который ведет деятельность, направленную на защиту окружающей среды: снижает объемы выбросов углекислого газа, отдельно собирает отходы, экономит воду и электричество, развивает экологическую инфраструктуру. Для этих целей проводятся позитивные экоакции и экофестивали, организуется система раздельного сбора мусора, повышается энергоэффективность, благоустраивается территория, ведется просветительская работа.

В 2007 году во Франции была запущена программа «Operation Campus», предусматривавшая 7,8 миллиардов евро инвестиций в реновацию университетских кампусов. Формат программы анонсировал участие не только республиканского бюджета, но и территориального (регионального). Речь шла не просто о реконструкции устаревших зданий, но и о новой модели кампуса, характерными признаками которой являются: большие ландшафтные пространства, образцовая архитектура с точки зрения устойчивого развития, максимальное применение энергоэффективных подходов и учет требований зеленой экономики, наличие коворкинг-пространств, комфортная среда обитания с максимальным набором услуг, облегчающих повседневную жизнь студентов, преподавателей, исследователей.

Каждый из университетов-участников придерживается своей модели. Заметное место в концепции занимают принципы экокampusов.

Федеральный Университет Тулузы, например, с 2015 года проводит среди всего университетского сообщества региона Юг-Пиренеи конкурс поддержки проектов устойчивого развития, реализуемых на территории кампуса. В 2019 году победителем конкурса стал проект *Green Pack*, предлагающий сделать кампус Университета Тулузы первым на территории Франции кампусом «с нулевыми отходами». *Green Pack* — многоразовый комплект для еды и напитков, позволяющий студенту перекусить в университете фактически безотходно, не засоряя территорию кампуса пластиковыми и другими упаковками.

Французская компания «Eco-Emballages» осуществляет подготовку кадров и консультирование по вопросам минимизации отходов от упаковочных материалов [13].

В России также набирает популярность программа «Зеленые вузы России», вузы активно принимают участие в экологических рейтингах, внедряют принципы экологичности. Применение «зеленых» мер помогает студентам и вузу вносить вклад в развитие экологической культуры в обществе.

Рассматривая потенциал переработки ТКО В. М. Гильмундинов и Т. О. Тагаева отмечают низкий уровень переработки ТКО в регионах Сибири [14]. Остановимся на некоторых аспектах реализации «мусорной» реформы на примере двух сибирских университетских городов.

Новосибирск.

В 2018 г. учёные Сибирского отделения РАН выиграли грант на производство и введение в эксплуатацию нового метода мусорной переработки. Предполагается создать сортировочную линию, управление которой будет осуществляться с помощью искусственного интеллекта. После сортировки часть отходов будет сжигаться, а полученная энергия будет применяться в муниципальных целях [15].

В Новосибирске в районах с высоким пешеходным трафиком работает семь приемных пунктов стеклотары. Одна тонна стеклобоя замещает 1,2 тонны природных компонентов.

Интересны проводимые в Новосибирске акции активистов. Десять раз в году в Новосибирске проходит акция по раздельному сбору отходов «Зеленая белка». Она началась в 2014 году с нескольких точек в Академгородке, затем распространилась по всему Новосибирску. Сейчас «Зеленая белка» — это двадцать точек и кураторов, шесть маршрутов, на каждом из которых работает несколько машин и около пятидесяти волонтеров, более 7 тыс. подписчиков в социальной сети «ВКонтакте». «Мы — группа активистов со всего города, которые, во-первых, хотят, чтобы было чисто, а во-вторых, стремятся вовлечь как можно больше людей в раздельный сбор отходов, тем самым показав правительству, что население уже готово цивилизованно поступать со своим мусором, отправляя его на переработку, а не просто зарывая на полигонах ТКО», — рассказывают о себе волонтеры [16]. Руководитель акции Анна Вознесенская отмечает, что за годы существования акции грамотность населения в вопросах переработки и экологичного образа жизни увеличилась.

Собранные отходы отправляются к переработчикам, а на полученные деньги заказываются машины на следующие акции. В планах у руководителей акции создать «экотакси», которое будет вывозить отходы по индивидуальным заявкам, а также «экоцентр». На создание экологического центра «Белка» получила поддержку от *Yves Rocher*, сейчас руководители ждут финансирования.

10 сентября 2020 г. в бизнес-инкубаторе «Гараж» НГТУ НЭТИ прошел круглый стол, посвященный обсуждению экоповестки Новосибирска в рамках проекта «ЭкоДвижНск», получившего поддержку Фонда президентских грантов. К НГТУ НЭТИ присоединились представители Новоколледжа и 6 вузов города: НГУ, НГАУ, СГУГиТ, НГАСУ, НГПУ.

Цель проекта «ЭкоДвижНск» — расширить в Новосибирске экологический актив молодежи путем формирования прозрачной экоповестки и привлечь к решению экологических проблем региона студентов, в том числе опорного вуза Новосибирска, через стимулирование появления и развития новых экоинициатив, проектов и технологических решений.

Задачи проекта:

1. Показать студенческой активной молодежи возможности самореализации в сфере экологии: как личностям с активной гражданской позицией, так и профессионалам

2. Вовлечь не менее 5 университетов Новосибирска в регулярные активности, связанные с реализацией экологических проектов и национального проекта «Экология», и стимулировать интерес к достижению целей устойчивого развития ООН на локальном уровне

3. Создать систему производства новых экологических инициатив: представить широкий спектр успешных экопредпринимателей (в том числе молодых предпринимателей) как в регионе, так и за его пределами, вдохновляющих на развитие собственных проектов и инициатив [17].

Томск.

Губернатор Томской области потребовал создать программу реформы, которая, в частности, должна включать приобретение контейнеров и обустройство мест накопления отходов. В рамках подготовки программы разработка дизайна контейнерных площадок была поручена Центру компетенций по развитию городской среды Томской области. Решая задачу, специалисты исходили из того, что эти объекты не должны портить облик окружающих территорий. Дизайнеры и архитекторы регионального Центра компетенций по развитию городской среды разработали варианты внешнего облика контейнерных площадок для накопления ТКО в Томске. Предложения специалистов одобрены губернатором С. А. Жвачкиным и будут внедряться региональным оператором «Спецавтохозяйство».

Мероприятия по введению раздельного сбора ТКО на территории Томской области реализуются в рамках национального проекта «Экология». Их цель — снижение количества отходов на полигонах, увеличение объема вторичных ресурсов, направляемых на утилизацию, и повышение экономической эффективности системы обращения с отходами.

Завод по переработке вторсырья запустят в Томске к 2024 году за 4,12 млрд. рублей.

Отметим, что среди вузов Томский государственный университет (ТГУ) стал первым вузом, внедряющим систему РСО на территории

кампуса [18]. Команда студентов ТГУ приняла участие во всероссийском квесте «Разделяй с нами».

Известна разработка студента ТГУ, которая превращает мусор в чернила для 3D-печати. «Нам необходимо выстроить связь с жителями Томска, рассказать, что можно не покупать новые вещи, а изготавливать их из пластика, например, сделать дизайнерские часы для дома. Это доступно каждому в том месте, где будет установлено наше оборудование», — делится планами студент [19].

В ближайшее время Томский государственный архитектурно-строительный университет (ТГАСУ) создаст целый научно-исследовательский комплекс «Экотехнопарк» в томском пригороде на месте законсервированного полигона твёрдых бытовых отходов. На старом полигоне твёрдых бытовых отходов в районе Новомихайловки складировано более 34 миллионов кубометров мусора, городская свалка действовала с 1964 по 2010 год. В экотехнопарке студенты ТГАСУ будут проходить практику, а ученые искать возможность добывать биогаз, который образуется в процессе разложения отходов. Проект рекультивации осуществляется при участии властей Томска и области. Его стоимость — 447 млн руб. Более 80 % необходимых средств получены из федеральной казны в рамках нацпроекта «Экология». Технологии, которые будут использованы здесь, окажутся полезны и другим муниципалитетам региона [20].

Разработанное томичами мобильное приложение для обучения людей правильной сортировке мусора победило в целевом отборе участников в очном акселераторе программы «100 городских лидеров» и вошло в 20 сильнейших заявок. Разработала мобильное приложение для правильной сортировки мусора команда томичей, в которую входили двое студентов ТПУ и ученик 10 класса лицея при вузе.

Интересен опыт Томской региональной общественной экологической организации «Зеленый луч». Основная цель организации — защита и восстановление природы и населяющих её существ, а также содействие формированию экологической безопасности и устойчивого развития. Организация активно занимается внедрением раздельного сбора отходов на

территории Томска и Томской области, а также информированием населения по данному вопросу. За несколько лет существования организация осуществила множество крупных проектов, среди которых: акции по сбору вторичного сырья, лекции о раздельном сборе отходов и другие экологические мероприятия. Студенты — значимая часть города, именно через них идет распространение идеи переработки отходов среди жителей Томска. Группа «Зеленый луч» имеет более 2 тыс. подписчиков в сети «вКонтакте».

В работе Л. А. Журавлевой, Т. И. Кружковой, Е. В. Зарубиной, О. Е. Рушицкой отмечается, что студенты все чаще инвестируют в приобретение устойчивых навыков экологического сознания и поведения [21]. Стали появляться возможности для создания своего экостартапа.

В 2019 году в Томске проходила III Всероссийская научно-практическая конференция «Непрерывное экологическое образование: проблемы, опыт, перспективы». Конференция по непрерывному экологическому образованию проводится с 2002 года; она прошла путь от областной до всероссийской и входит в число знаковых экологических событий на территории Сибирского федерального округа. В период с 2002 по 2019 годы активно велась разработка и реализация стратегии по созданию системы непрерывного экологического образования (НЭО) на территории Томской области на основе тесного взаимодействия четырех областных ведомств: Департамента по культуре и туризму, Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды, Департамента общего образования, Департамента высшего и профессионального образования, а также подведомственных им организаций.

Для реализации поставленной масштабной задачи, кроме деятельности лидеров экологического образования и управленческой воли, необходимо встречное движение со стороны общественных организаций, отдельных неравнодушных людей, детей и молодежи. По истечении 15 лет существования системы НЭО в регионе можно констатировать главное — решение стратегических задач по формированию и развитию экологической культуры ши-

роких слоев населения возможно только на основе сетевого взаимодействия, путем объединения максимального количества ресурсов.

Конференция послужила площадкой для совместной работы органов государственной власти, учреждений образования, представителей бизнеса и институтов гражданского общества. Состоявшаяся конференция стала важным шагом на пути возможных изменений в образовательной политике регионов, касающейся экологического образования и просвещения.

Экологическое образование должно быть системным, междисциплинарным и непрерывным. Для того чтобы отдельный сбор компонентов ТКО стал общественной нормой, экологическое воспитание должно начинаться с детского сада, со школы, с образования детей. Запущен общественный проект «Экозабота» для школ, но для полноценного результата Минприроды России и Минпросвещения России нужно основательно подойти к формированию образовательных стандартов в рамках реализации новых положений Конституции об экологическом просвещении [22].

Заключение

Среди инструментов по оптимизации политики обращения с ТКО выделим: повышение мотивации населения участвовать в сортировке отходов (социальная реклама, популяризация среди населения), важность подготовки специалистов в области обращения с ТКО на базе высшего и среднего профессионального образования.

Экологический фактор является важным в формировании комфортной городской среды, и чтобы иметь возможность назвать город экологически чистым, муниципалитет должен работать над аспектами, обеспечивающими благоприятную среду и устойчивое развитие. Университетские разработки, выстраивающие инновационную экосистему, в свою очередь, способствуют расширению производства, повышают конкурентоспособность города.

Таким образом, подводя итоги, можно отметить следующее:

1. В развитых странах идет тренд на озеленение экономики и цифровизацию систем утилизации ТКО.

2. Вопросы, связанные с доступностью раздельного накопления ТКО, только начинают решаться в России, что требует повышения уровня информированности как самих граждан, так и профессиональной экологической компетентности служащих публичных органов власти. Необходимо улучшить систему информирования и инструктирования по сортировке отходов населением. Следует формировать экологическую культуру и мировоззрение, начиная с дошкольного возраста и заканчивая высшим профессиональным образованием.

3. Экологический тренд набирает популярность, эоактивисты, проекты студенческой молодежи становятся интересны городу, власти, бизнесу и общественности.

4. Совокупность отраслей научных знаний, сконцентрированных в университетах города, позволяет развивать идеи «зелёной» экономики во всех отраслевых аспектах, в том числе совершенствуя систему управления отходами. Вузы вместе со студентами при поддержке органов власти становятся активными участниками в продвижении решения экологических проблем.

5. Высокая конкуренция в сфере образовательных услуг, борьба за свой имидж и рейтинг, экологическая культура побуждает власти, университеты и университетские города инновационно и ответственно подходить к решению проблем раздельного сбора отходов и разрабатывать идеи «зеленой» политики. Концепция «Зеленых университетов» в российских вузах только начинает развиваться и пока охватывает лишь некоторые сферы их деятельности. Большое внимание уделяется реализации просветительских программ, вовлечению студентов в различные экопроекты и акции, формированию экологических привычек.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бурматова О.П. (2017). Условия реализации экологической стратегии региона // Развитие территорий. № 3 (9). С. 60–64.
2. Лукашевич О.Д., Филичев С.А. (2018). Формирование экологической культуры будущего бакалавра строительства в условиях реформирования высшей школы // Экология и управление природопользованием. Стратегия использования природного капитала в интересах устойчивого развития Арктики и регионов : Сборник научных трудов Второй всероссийской научно-практической конференции с международным участием (Томск, 23–24 ноября 2017 г.). Томск. С. 56–58.
3. Национальный проект // Экология России. URL: <https://ecologyofrussia.ru/proekt/> (дата обращения: 03.03.2021).
4. Роготень Н.Н., Сапунова М.Е. (2018). Молодежные экологические организации как основа роста качества жизни // ЦИТИСЭ. № 1 (14). С. 25.
5. Орешкина Т.А., Забокрицкая Л.Д., Адюкова О.А. (2019). Анализ уровня профессиональной экологической компетентности служащих в публичных органах власти Свердловской области // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 153–174.
6. Яковлева Е.А. (2020). Зеленая реструктуризация промышленных систем в контексте устойчивого развития // Экономика устойчивого развития. № 3 (43). С. 122–126.
7. Вишняков П.А., Лауккалинен Ю., Афанасьев К.С. (2018). Подходы к экологическому просвещению в городах Финляндии и России: от городского фермерства к устойчивому развитию // Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир : VIII Международная научно-практическая конференция (Санкт-Петербург, 1–2 декабря 2017 г.). С. 10–15.
8. Бобылёв С.Н., Кирюшин П.А., Кудрявцева О.В. (2019). Зелёная экономика и цели устойчивого развития для России : Коллективная монография. М. : Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова.
9. Лещинская В.В. (2017). Развитие экологической активности молодежи как фактор формирования экологической культуры // Философские науки. № 3. С. 127–135.
10. Осипов А.Б., Козырева М.С. (2018). Решение эколого-экономических проблем переработки отходов в рамках концепции «зеленой» экономики // Техничко-технологические проблемы сервиса. № 2 (44). С. 61–67.
11. Обзор новостей 28.09.2018 – 04.10.2018 // Аналитический центр при правительстве РФ. URL: <https://ac.gov.ru/files/attachment/18324.pdf> (дата обращения: 03.03.2021).
12. Рейтинг Greenpeace: Каждый третий житель крупного города России имеет доступ к разделному сбору // Greenpeace. URL: <https://greenpeace.ru/blogs/2020/03/12/rejting-greenpeace-kazhdyj-tretij-zhitel-krupnogo-goroda-rossii-imeet-dostup-k-razdelnomu-sбору/> (дата обращения: 03.03.2021).
13. Никуличев Ю.В. (2017). Управление отходами. Опыт Европейского союза. М. : РАН. ИНИОН. Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. Отдел проблем европейской безопасности.
14. Гильмундинов В.М., Тагаева Т.О. (2018). Оценка потенциала переработки твердых коммунальных отходов в регионах Сибири // Регион: экономика и социология. № 3 (99). С. 215–233.
15. Новосибирские ученые получили грант на разработку технологии сортировки мусора // Новости Сибирской науки. URL: <http://www.sib-science.info/ru/institutes/uchenye-poluchili-grant-22052018> (дата обращения: 03.03.2021).
16. «Мы занимаемся экологизмом»: как в Новосибирске проходит акция по разделному сбору отходов // Тайга.инфо. URL: <https://tayga.info/149218> (дата обращения: 03.03.2021).
17. Программа развития экосообществ и инициатив на базе университетов #ЭКО-ДВИЖНСК // Программа развития экосообществ и инициатив на базе университетов. URL: <https://prodobro.biz/ecodvizh> (дата обращения: 03.03.2021).
18. В ТГУ начинается отдельный сбор мусора // Томский государственный университет. URL: <https://www.mngz.ru/russia-world-sensation/3742853-studenty-tomskogo-vuzanachali-razdelnyy-sbor-musora.html> (дата обращения: 03.03.2021).
19. Разработка студента ТГУ превращает мусор в чернила для 3D-печати // РИА.Томск. URL: <https://www.riatomsk.ru/article/20190722/pererabotka-musora-chernila-3d-pechat-tgu/> (дата обращения: 03.03.2021).

20. ТГАСУ планирует создать экотехнопарк на месте полигона // Томский государственный архитектурно-строительный университет. URL: <https://www.tsuab.ru/news/tgasu-sozdast-ekotekhnopark-na-meste-poligona> (дата обращения: 03.03.2021).

21. Журавлева Л.А., Кружкова Т.И., Зарубина Е.В., Рушицкая О.Е. (2019). Потребитель-

ское поведение молодежи: новые тенденции (исследование в вузах Екатеринбурга) // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (28). С. 80–89. URL: <https://municipality.expert/issue/2019/03/09>.

22. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. Мусорная реформа. 2020. № 9. 158 с.

ADDRESSING THE ISSUES OF SEPARATE COLLECTION OF MUNICIPAL SOLID WASTE IN THE UNIVERSITY CITIES OF SIBERIA

Yu.V. Podoprigora

Tomsk State University of Architecture
and Building,
Tomsk, Russia

E.V. Ufimtseva

Tomsk State University of Architecture
and Building,
Tomsk, Russia

T.V. Zaharova

National Research State Tomsk University,
Tomsk, Russia

O.V. Kolesova

Siberian regional center of the weekly
newspaper of the Russian Academy of Sciences
“Poisk”,
Moscow, Russia

ABSTRACT:

The article considers problems still prevailing in many Russian regions due to the low motivation and awareness of the population as yet, hindering active involvement in the separate solid municipal waste (MSW) collection.

The purpose of the article is to explore the municipal administrative practice of the Siberian university cities in addressing issues of separate MSW collection and pro-active (mainly young people's) attitude development while solving the so-called “garbage” problems.

As the main research method, the comparative-analytical analysis and empirical generalization have been used.

The role of university cities, their initiatives and student communities is analyzed as part of the green economy concept in the aspect of MSW separate collection. The role of local authorities, federal, regional and public environmental organizations, activists, scientists and student communities in the environmental initiatives promotion is also highlighted. The innovation process, in housing and utilities sector in particular, is rather complex as it requires the approval of not only municipal and public bodies but also of citizens. Upbringing, education and attitude development of the population should equally contribute. Issues concerning the availability of the separate MSW collection are taking the rise in Russia requiring a higher awareness level. The cultural progress in the field of separate MSW collection is still rather low. Moreover, it is noted, that a number of public officials lack environmental competencies.

The proposed research results focus on creation of favorable conditions for maintaining the well-balanced urban environment and on the promotion of university cities as flagships in the environmental education and behavior development.

The scientific novelty of the article is that it reveals the involvement of the university cities municipalities in developing environmental competencies and environmental thinking of citizens, students and, in some way, authorities in relation to new environmental challenges.

FUNDING: The reported study was funded by RFBR and FMSH, France according to the research project no. 18-510-22001.

KEYWORDS: sustainable development, green economy, municipal solid waste, MSW, university cities, separate MSW collection, attitude development in waste management.

AUTHORS' INFORMATION:

Yulia V. Podoprighora – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Tomsk State University of Architecture and Building (2, Solyanaya Sq., Tomsk, 634003, Russia); Y.V.P@rambler.ru.

Tatiana V. Zaharova – Ph.D. of Geologo-Mineralogical Sciences, Associate Professor; National Research State Tomsk University (36, Lenin Av., Tomsk, 634050, Russia); ztv@t-sk.ru.

Evgenia V. Ufimtseva – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Tomsk State University of Architecture and Building (2, Solyanaya Sq., Tomsk, 634003, Russia); ufimtseva80@mail.ru.

Olga V. Kolesova – Siberian regional center of the weekly newspaper of the Russian Academy of Sciences "Poisk" (15, Kedrov St., Moscow, 117292, Russia); kolesova@list.ru.

FOR CITATION: Podoprighora Yu.V., Zaharova T.V., Ufimtseva E.V., Kolesova O.V. (2021). Addressing the issues of separate collection of municipal solid waste in the university cities of Siberia, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 23–34.

REFERENCES

1. Burmatova O.P. (2017). Terms of implementation of the environmental strategy of the region, *Development of territories*, no. 3 (9), pp. 60–64.
2. Lukashovich O.D., Philichev S.A. (2018). Formation of the ecological culture of the future bachelor of construction in the conditions of reforming the highest school. Proceedings of the II Russian scientific and practical conference with international participation "Ecology and management of environmental management. Strategy for the use of natural capital in the interests of sustainable development of the Arctic and regions" (Tomsk, November 23–24, 2017). Tomsk, pp. 56–58.
3. National project. Ecology of Russia. URL: <https://ecologyofrussia.ru/Proekt/> (accessed 03.03.2021).
4. Rogoten N.N., Sapunova M.E. (2018). Youth environmental organizations as the basis for the growth of quality of life, *CITISE*, no. 1 (14), p. 25.
5. Oreshkina T.A., Zabokritskaya L.D., Aduykova O.A. (2019). Analysis of the level of professional environmental competence of employees in public authorities of the Sverdlovsk region, *Questions of state and municipal management*, no. 3, pp. 153–174.
6. Yakovleva E.A. (2020). Green restructuring of industrial systems in the context of sustainable development, *Economics of sustainable development*, no. 3 (43), pp. 122–126.
7. Vishnyakov P.A., Laukkainen Yu., Afanasyev K.S. (2018). Approaches to environmental education in the cities of Finland and Russia: from urban farming to sustainable development. Proceedings of the VIII International scientific and practical conference "Problems and ways of socio-economic development: city, region, country, world" (St. Petersburg, December 1–2, 2017). Pp. 10–15.
8. Bobilyov S.N., Kiryushin P.A., Kudryavtseva O.V. (2019). Green economy and sustainable development goals for Russia. Moscow, Economic Faculty of Lomonosov Moscow State University.
9. Leschinskaya V.V. (2017). The development of the ecological activity of young people as a factor in the formation of an environmental culture, *Philosophical sciences*, no. 3, pp. 127–135.
10. Osipov A.B., Kozyreva M.S. (2018). The solution of ecological and economic problems of waste processing within the framework of the concept of "green" economy, *Technical and technological problems of the service*, no. 2 (44), pp. 61–67.

11. News Review 28.09.2018–04.10.2018. Analytical center under the government of the Russian Federation. URL: <https://ac.gov.ru/files/attachment/18324.pdf> (accessed 03.03.2021).

12. GreenPeace rating: Every third resident of the major city of Russia has access to a separate collection. Greenpeace. URL: <https://greenpeace.ru/blogs/2020/03/12/rejting-greenpeace-kazhdyj-tretij-zhitel-krupnogo-goroda-rossii-meet-dostup-k-razdelnomu-sboru/> (accessed 03.03.2021).

13. Nikulichev Yu.V. (2017). Waste management. Experience of the European Union. Moscow, RAS. Inion. Center for research and informational research of global and regional problems. Department of European security problems.

14. Gilmundinov V.M., Tagaeva T.O. (2018). Evaluation of the potential for processing solid utility waste in the regions of Siberia, *Region: Economics and Sociology*, no. 3 (99), pp. 215–233.

15. Novosibirsk scientists have got a grant for the development of garbage sorting technology. News of Siberian Science. URL: <http://www.sib-science.info/ru/institutes/uchenye-poluchili-grant-22052018> (accessed 03.03.2021).

16. “We are engaged in ecologism”: an action on a separate collection of waste takes place in Novosibirsk. Taiga.Info. URL: <https://tayga.info/149218> (accessed 03.03.2021).

17. University-based eco-community and ini-

tiatives development program #ekodvizhnsk. University-based eco-community and initiatives development program. URL: <https://prodobro.biz/ecodvizh> (accessed 03.03.2021).

18. TSU begins a separate garbage collection. Tomsk State University. URL: <https://www.mngz.ru/russia-world-sationation/3742853-studenty-tomskogo-vuza-nachali-musodelnyy-sbor-musora.html> (accessed 03.03.2021).

19. The development of student TSU turns garbage into ink for 3D printing. RIA.Tomsk. URL: <https://www.riatomsk.ru/article/20190722/pererabotka-musora-chernila-3d-pechat-tgu/> (accessed 03.03.2021).

20. Tomsk State Architectural University plans to create an eco-techopark at the site of the landfill. Tomsk State Architectural University. URL: <https://www.tsuab.ru/news/tgasu-sozdast-dekotekhnopark-na-meste-poligona> (accessed 03.03.2021).

21. Zhuravleva L.A., Kruzhkova T.I., Zarubina E.V., Rushickaya O.E. (2019). Consumer behavior of the youth: new trends (research in Ekaterinburg Universities), *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (28), pp. 80–89. URL: <https://municipality.expert/issue/2019/03/09>.

22. Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Trash reform. 2020, no. 9, 158 p.

НЕФОРМАЛЬНЫЕ КЛАСТЕРЫ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ (КЕЙС КЛАСТЕРИЗАЦИИ АВТОСЕРВИСОВ ГОРОДА КЕМЕРОВО)

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.61.53

А.О. Акулов

Кемеровский государственный университет,

Кемерово, Россия

AuthorID: 614574

АННОТАЦИЯ:

Остаются слабо изученными неформальные кластеры малых и средних предприятий внутри районов и городов. **Цель исследования** – выявление неформальных кластеров и определение наличия в них МАР-эффектов (на материалах автосервисов города Кемерово). Используются **методы** пространственного анализа, анкетного опроса, оценки плотности концентрации, статистические методы.

В результате установлено, что в городе сложилось два кластера с плотностью автосервисов в 4,5–5,0 раз выше среднего («Кузнецкий» и «Южный»). Их формирование обусловлено привлекательным местоположением, связанным с наличием большого числа потенциальных клиентов. Но первоначальным импульсом для возникновения кластера послужили исторический (для «Южного») и случайный (для «Кузнецкого») факторы. МАР-эффекты проявляются неравномерно. Примерно в половине случаев происходит обмен информацией, знаниями и компетенциями, а также совместное участие в цепочках создания стоимости. Но эти цепочки довольно неустойчивы. С течением времени эти эффекты ослабляются из-за изменения социальных практик, перемещения профессионального общения в интернет, углубления специализации на отдельных узлах и марках. Одновременно широко практикуются совместные закупки. Этому благоприятствуют современные средства интернет-коммуникации. Совместное приобретение и использование дорогого оборудования мало распространено, что вызвано недостаточным уровнем доверия, а также продолжающейся специализацией автосервисов.

Наличие кластерных эффектов должно учитываться в рамках муниципальной политики развития малого и среднего предпринимательства, поскольку в кластере более продуктивно используются ресурсы и средства поддержки. В частности, целесообразно: 1) перейти от пространственно нейтральной политики к частично селективной (ориентирование новых проектов на расположение в кластерах, первоочередное расширение инфраструктуры, официальное закрепление приоритетных районов размещения малых и средних предприятий в зависимости от вида деятельности); 2) учитывать наличие кластеров при территориальном планировании (в планах землепользования, застройки); 3) содействовать организации коллективного пользования дорогостоящими основными средствами на цифровых платформах с использованием механизмов муниципально-частного партнерства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: город, городские районы, малые и средние предприятия, кластер, МАР-эффекты, станция технического обслуживания, поддержка предпринимательства, местное самоуправление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Анатолий Олегович Акулов — кандидат экономических наук, доцент; Кемеровский государственный университет (650000, Россия, Кемерово, ул. Красная, 6); akuanatolij@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-2301-7943.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Акулов А.О. (2021). Неформальные кластеры малых и средних предприятий в муниципальной экономике (кейс кластеризации автосервисов города Кемерово) // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 36–51.

Введение и постановка проблемы

Роль городов в современной экономике предопределяет высокий интерес исследователей к проблемам продуктивного развития муниципалитетов. Значительное место в этих процессах отводится рациональной пространственной организации. Будучи сам по себе точкой концентрации экономической деятельности с соответствующими маршаллианскими эффектами, город имеет внутри себя различные центры, полюса роста. Их значение тем выше, чем больше его размер, в частности, крупные и крупнейшие города экономически довольно неоднородны [1; 2]. Поэтому феномен пространственной неоднородности муниципальной экономики, наличие различных форм пространственной организации субгородских подсистем заслуживают серьезного анализа.

В качестве современной продуктивной формы пространственной организации экономики традиционно рассматривают кластеры [3–5]. Но нельзя сказать, что факторы (и сама возможность) формирования кластеров в России изучены с исчерпывающей полнотой, а на практике существует много успешных кейсов институционально оформленной кластеризации (хотя формально в стране насчитываются десятки кластеров). Еще более важно, что пока кластерная тематика традиционно проецируется скорее на регион, чем на город, более того, рассматривается как фактор межмуниципального взаимодействия. Это несколько ограничивает исследования пространственных аспектов городской экономики.

Как представляется автору, вопрос о существовании сугубо внутригородских кластеров нуждается в дальнейших исследованиях, поскольку в рамках муниципалитета и его частей вполне возможно наличие феноменов кластерной самоорганизации, проявление

соответствующих эффектов пространственной концентрации без официального оформления. Иными словами, это в определенном смысле скрытые кластеры, никак не закрепленные, мало попадающие в поле зрения исследователей. Однако в таких структурах могут наблюдаться не просто пространственная близость, но и положительные эффекты кластерного развития (МАР-эффекты), к которым относятся обмен знаниями, компетенциями, совместное использование специфического человеческого капитала и объектов инфраструктуры [6, с. 20]. Можно сказать, что участники этих образований, подобно мольеровскому герою, никогда не подозревавшему, что всю жизнь говорил прозой, являются резидентами кластера, ничего не зная об этом.

В контексте городской экономики, серьезно зависящей от малого и среднего бизнеса, интересен вопрос о существовании кластерной интеграции в рамках только малого и среднего предпринимательства. Логично предположить, что такие внутригородские кластеры (или, возможно, протокластеры, если учесть их вполне возможное несоответствие признакам классического портеровского кластера) способны объединять именно малые и средние предприятия, поскольку они локализованы в границах микрорайона или иной сравнительно небольшой части города, где крупных организаций нет. Более того, основной формой взаимодействия крупного бизнеса с малым и средним в России является шлейфовый бизнес, не предполагающий обязательной пространственной близости.

В то же время кластеры малых и средних предприятий исследованы в ограниченной степени, особенно если речь идет о муниципальном уровне, существует научная и практическая потребность в выявлении такого рода объектов в городах и определении эффектов для бизнеса от участия в них. Это осо-

бенно актуально с учетом кризисного положения малого и среднего предпринимательства городов России под воздействием административных ограничений, направленных на ограничение распространения новой коронавирусной инфекции в 2020–2021 гг. и общей неблагоприятной экономической обстановки.

Обзор литературы

Анализ свидетельствует, что исследовательский интерес к кластерам, состоящим из малых и средних предприятий, пока находится на невысоком уровне. При этом следует учитывать, что ряд серьезных разработок по роли малых и средних предприятий в составе территориальных кластеров все же не должны отвечать на вопрос, существуют ли, и чем отличаются кластеры, состоящие только из малых и средних предприятий [7–10]. Количественное преобладание малых и средних предприятий в любой экономической подсистеме, включая, естественно, и кластеры, является тривиальным фактом, поскольку их заведомо больше, чем крупных.

С этой точки зрения можно выделить несколько зарубежных исследований. В работе С. Рахмана (S. Rahman) и А. Кабира (A. Kabir) на основе опроса предпринимателей, локализованных на компактных территориях внутри города Кхулна (Khulna) в Народной Республике Бангладеш, раскрыты факторы выбора ими местоположения [11]. В исследовании было показано, что в городе наблюдается пространственная концентрация малых и средних предприятий в соответствии с их отраслевой принадлежностью, при этом предприниматели нередко стремятся открыться там, где уже есть скопление фирм той же отрасли. Например, респонденты отмечали, что они открыли магазин там же, куда все уже идет за обувью или мебельную мастерскую рядом с лесопилкой.

Эти факты свидетельствуют о наличии некоторых кластерных эффектов на микроуровне. Отметим, что в статье рассматривались именно малые предприятия, четко ориентированные на локальный (городской) рынок. Аналогичные явления анализируются в работе Л. Картики (L. Kartika) по стратегиям кластеризованных малых и средних предприятий города Богор (Индонезия) в сфере ремесел, где

подчеркивается, что они используют местное сырье и осуществляют продажи внутри города [12]. Локальные городские кластеры малых и средних предприятий Индии анализировал Д. Шри Нихар Ранджан (J. Shri Nihar Ranjan), показавший наличие внутри городских кварталов скоплений малых и средних объектов бизнеса, которые могут совместно использовать оборудование, делать закупки и т. д. [13]. Таким образом, локальным городским скоплениям малых и средних предприятий присущи некоторые MAR-эффекты.

Возможности кластеризации малых и средних предприятий с последующим выходом на экспорт анализировал Т. Тамбунан (T. Tambunan) [14; 15]. Он отмечает, что такие кластеры в Юго-Восточной Азии выходят обычно за границы отдельных городов, если только не тяготеют к обслуживанию туристских маршрутов [15]. Таким образом, возможны как локальные кластеры, формирующиеся вдоль мест концентрации спроса, так и трансгородские, ориентированные на создание конкурентоспособного продукта для всего национального и даже экспортного рынков.

Это указывает не только на существование кластеров малых и средних предприятий в городских экономиках, но и разнообразие траекторий их развития. Сходный тип кластера малых и средних предприятий по производству автокомпонентов для автомобильных компаний внутреннего и внешнего рынка в иранском городе Семнан описывают М. Джавидния (M. Javidnia) и др. Участники этого кластера имеют более высокую выживаемость за счет доступа к инфраструктуре и участия в общих цепочках создания ценности [16]. И. Македос (I. Makedos) отмечает, что именно объединение малых и средних предприятий крупных городов Греции в кластеры позволяет им приобретать разработки, использовать компетенции университетов [17].

В исследовании Г. Сэнди, С. ван Хулсен (H. Sandee, S. van Hulsen) анализировались кластеры бедных городских районов центральной Явы, которые занимаются главным образом производством дешевой продукции для слабо обеспеченного местного потребителя, по преимуществу с использованием примитивных технологий ручного труда [18]. При

этом в отдельных кластерах имеются успешные кейсы совместного выхода на более высокий технологический уровень. А в мебельном кластере Джепара сосуществуют малые предприятия, продающие свою продукцию только внутри города, и экспортеры. Сходные процессы наблюдаются в кластерах малых и средних предприятий к югу от Сахары [19].

Таким образом, в настоящее время известен факт существования территориальных скоплений малых и средних предприятий в отдельных компактных частях городского пространства, наблюдаются МАР-эффекты и создаются условия для появления кластеров. Причем эти кластеры могут быть как локальными, ориентированными на сбыт только внутри города, так и трансгородскими, иметь экспортные возможности. В кластерах наблюдается как конкуренция, так и сотрудничество, а также эффект обучения друг у друга [20].

Российских исследований кластеров малых и средних предприятий пока достаточно мало. В работах А. И. Антипина обоснован подход к определению сущности кластеров малых и средних предприятий, исходя из их территориальной близости как определяющего признака [21]; выделены те официально признанные в России кластеры, которые состоят только из малых и средних предприятий [22]. Однако эти работы концентрируются на региональной, а не городской экономике, выделяют именно трансгородские кластеры. Применительно к агломерациям и монопрофильным городам рассматривают функционирование кластеров малых и средних предприятий К. В. Рогова, А. В. Старикова, Т. Б. Куприянова. В частности, они говорят о роли таких кластеров в решении части проблем агломераций [23]; создании кластеров малых и средних предприятий, занимающихся новыми видами экономической деятельности [24]. В то же время возможность осуществления всего этого неочевидна, поскольку практически не представлены кейсы, позволяющие понять место уже существующих кластеров в городской экономике, а сама возможность создания кластеров «сверху», как минимум, дискуссионна.

В работах В.И. Бувальцевой, И.В. Корчагиной выявлены основные институциональные и другие барьеры создания кластеров

малых и средних предприятий [25]; выделены потенциальные эффекты от стимулирования процессов кластерообразования в малом и среднем предпринимательстве [26]; а также представлено определение кластера малых и средних предприятий, которое представляет собой «пространственно локализованное неформальное объединение субъектов малого и среднего предпринимательства на основе участия в общих цепочках создания добавленной стоимости» [6, с. 36]; проанализирован опыт участия малых и средних предприятий в некоторых официально признанных кластерах [6]. В то же время полигон исследования в этих работах ограничен региональными, причем институционально оформленными кластерами.

Сложность структуры кластеров малых и средних предприятий, необязательность интеграции в единую цепочку создания стоимости отмечает Г. В. Маханько, которая полагает, что в Краснодарском крае отдельные кластеры составляют предприятия малого и среднего бизнеса в сфере туризма, другой кластер — предприятия, обслуживающие первый из названных кластеров и т.д. [27]. Таким образом, профиль деятельности кластеров малых и средних предприятий требует уточнения. Кейс кластера малых предприятий, занятых однотипной деятельностью по реализации семян и посадочного материала (г. Москва), проанализирован Р. Р. Сидорчуком [28]. В результате было показано, что эти предприятия конкурируют внутри кластера, но получают выгоду от разделения труда, тиражирования компетенций и общей более высокой привлекательности закупки в кластере для потребителя. Единой цепочки создания ценности при этом не формируется.

Таким образом, кластеры малых и средних предприятий России исследованы в крайне ограниченной степени, особенно в контексте развития экономики города, слабо раскрыты конкретные кейсы кластеризации малого и среднего предпринимательства, поэтому многие положения недостаточно эмпирически подкреплены. Существует научно-практическая потребность в выявлении кластеров малых и средних предприятий, в особенности неформальных, изучении особенностей их де-

тельности и наличия кластерных эффектов. Поэтому цель исследования состоит в выявлении неформальных городских кластеров и диагностике наличия МАР-эффектов в них.

Материалы и методы исследования

Методы исследования определяются исследовательскими вопросам, поставленными в данной работе:

— существуют ли внутри города места пространственной концентрации малых и средних предприятий, осуществляющих близкие виды деятельности и, возможно, участвующих в общих цепочках создания ценности?

— существуют ли в таких пространственных образованиях МАР-эффекты, свойственные для кластеров?

Для ответа на первый вопрос использованы данные, полученные из геоинформационных систем (ГИС), где фиксируется местоположение различных субъектов малого и среднего предпринимательства («послойный» анализ пространственного размещения). В исследовании использована общедоступная свободно распространяемая ГИС «2ГИС» по состоянию на 01.01.2021. Кроме того, плотность размещения предприятий в кластерах сопоставлялась со средней плотностью по городу Кемерово.

Для ответа на второй вопрос было принято решение использовать анкетный опрос предпринимателей, работающих в кластерах малых и средних предприятий. Его содержание связано с наличием фактов, явлений, которые свидетельствуют о наличии МАР-эффектов в деятельности участника кластера. Наряду с этим, использованы данные статистического учета и финансовой отчетности, характеризующие развитие малого и среднего предпринимательства в Кемеровской городской округе, обработанные стандартными методами статистического анализа.

Исследование проведено в январе 2021 г. в городе Кемерово (Кемеровская область — Кузбасс). В качестве полигона исследования были выбраны предприятия из сферы ремонта автотранспортных средств и сопутствующих видов деятельности (категория «Автосервис/автотовары» в «2ГИС»). Выбор такого

полигона исследования обусловлен тремя соображениями:

— по результатам наблюдений сформулирована гипотеза, что именно для автосервисов характерна пространственная концентрация, тяготеющая к двум полюсам;

— в крупном городе индустрия автосервисов является серьезным работодателем и налогоплательщиком, причем по мере ухудшения соотношения между доходами населения и ценами на новые автомобили этот сектор будет расти;

— этот вид деятельности технологически сложен, в большей степени нуждается в специфических ресурсах, включая человеческий капитал, что создает определенные предпосылки к кластеризации.

Результаты исследования и их обсуждение

Город Кемерово является административным центром Кемеровской области — Кузбасса и Кемеровской агломерации, куда входят также города Березовский, Топки, ряд других населенных пунктов. Численность населения агломерации составляет около 730 тыс. чел., в т.ч. непосредственно Кемерово — около 560 тыс. чел., город занимает 30 место по численности населения в стране и 50 — по плотности, что говорит о более высокой пространственной концентрации населения и деловой активности. В самом городе Кемерово в 2020 г. оборот организаций составил 619,8 млрд. руб. (рост на 7,3 % к 2019 г.), при этом объем промышленного производства сократился. В 2020 г. оборот розничной торговли возрос при параллельном сокращении количества объектов потребительского рынка, рынок платных услуг сократился более чем на 12 % в неизменных ценах, что указывает на концентрацию и вытеснение малого и среднего предпринимательства. Кроме того, в 2020 г. экономика города стала убыточной (сальдированный финансовый результат около 22,6 млрд. руб. убытка¹).

К ключевым особенностям социально-экономического развития г. Кемерово и Кемеровской агломерации, исходя из анализа документов стратегического планирования и сравнения с городами-аналогами, можно отнести:

¹Итоги социально-экономического развития города Кемерово за 2020 год. URL: <https://kemerovo.ru/filedownload.php?file=18775> (дата обращения: 15.03.2021).

Таблица 1 – Основные показатели деятельности малого и среднего предпринимательства г. Кемерово, 2016–2019 гг. (включая микропредприятия)^{1,2}

Наименование показателя	Годы				Темп роста, %
	2016	2017	2018	2019	
Число субъектов, ед.	27 299	24 752	24 497	23 858	87,4
Среднесписочная численность работников, чел.	67 657	69 471	63 770	61 459	90,8
Оборот, млн руб.	210 974	247 014	283 964	301 006	142,7
Среднесписочная численность работников одного предприятия, чел.	2,5	2,8	2,6	2,6	104,0
Средний оборот одного предприятия, млн руб.	7,7	10,0	11,6	12,6	163,6

– специфическое расположение и пространственная компоновка, в частности, позволяющая расширять границы города без сноса существующей застройки, обеспечивающая значительный транзитный поток транспорта при одновременном отдалении от Транссиба, водных путей;

– более высокий удельный вес промышленного производства, торговля и бытовое обслуживание население менее развиты (исходя из их оборота на душу населения);

– развитый потребительский рынок с высокой концентрацией потребителей, при низкой конкурентоспособности малого и среднего предпринимательства, их более активным вытеснением федеральными сетями².

Сложившаяся ситуация, безусловно, не благоприятствует динамичному развитию малого и среднего предпринимательства города (табл. 1).

За 4 года количество субъектов малого и среднего предпринимательства сократилось более чем на 12 %, занятость снизилась примерно на 10 %. При этом оборот малых и средних предприятий увеличился на 42,7 % (в неизменных ценах – на 22,9 %), произошло определенное укрупнение субъектов малого и среднего предпринимательства по численности работников и обороту, однако в большей степени это объясняется ужесточением налогового администрирования, выводом из «тени» существенной части оборота. Поэтому актуальной для города является проблематика «умной» поддержки малого и среднего предпринимательства, учитывающей, в т. ч. пространственные факторы.

На первом этапе было проанализировано размещение в Кемерово предприятий, относя-

щихся согласно данным «2ГИС» к подкатегории «Авторемонт и техобслуживание (СТО)», поскольку именно они обеспечивают основную часть ценности для потребителя и к ним тяготеют другие сферы автобизнеса. На данный момент в литературе отсутствуют сведения, характеризующие особенности размещения СТО в городах России, однако логично предположить, что они могут концентрироваться в бывших промышленных зонах, на окраинах кварталов плотной высотной застройки, в частном секторе, а также, возможно, вдоль крупных магистралей. Внутри городских кварталов с концентрацией многоэтажных зданий и социальных объектов СТО размещают редко, что обусловлено как санитарными нормами по отдаленности от жилых домов, так и отсутствием подходящих площадок.

На рисунке 1 показано расположение СТО в левобережной части города Кемерово. На большей части территории города они расположены сравнительно равномерно и на значительном отдалении друг от друга. Даже вдоль улицы Терешковой (по направлению от проспекта Химиков к южному выезду из города), не наблюдается плотных скоплений СТО (хотя это часть города – бывшая промзона с благоприятными условиями для размещения объектов автобизнеса).

Это же можно сказать и об улице Сибиряков-Гвардейцев от улицы Тухачевского до проспекта Кузнецкого, которая проходит внутри обширного массива частного сектора, но концентрации СТО здесь также не наблюдается. Но одновременно обращает на себя внимание скопление СТО вокруг северной части Кузнецкого проспекта (ее в исследовании обозначили как «Кузнецкий» кластер) и в южной части

²Стратегия социально-экономического развития города Кемерово до 2035 года. URL: <https://kemerovo.ru/file/download.php?file=7476> (дата обращения: 15.03.2021).

города (микрорайон «Южный») вблизи улицы Баумана («Южный» кластер).

Плотность СТО и других объектов автобизнеса здесь значительно превышает среднегородские показатели, даже если принять за площадь кластеров площадь квадратов, в которые вписаны овалы на рисунке 1, отражающие скопление объектов (табл. 2).

Как показывают данные таблицы 2, плотность расположения СТО в «Южном» кластере превышает общегородскую в 5 раз, в «Кузнецком» – практически в 4,5 раза. Около 5 % СТО находится в границах 1 % территории города. Это указывает на пространственную концентрацию данного вида бизнеса. Возникает вопрос о причинах такой пространственной концентрации, тем более что обозначенные кластеры, включают также многочисленные магазины автозапчастей (например, в доме по проспекту Кузнецкий 58 находится 11 автомагазинов), офисы страховых брокеров, предлагающие подбор ОСАГО и КАСКО, конторы автоюристов, центры техосмотра и др.

Таблица 2 – Плотность расположения СТО на территории города Кемерово, «Южного» и «Кузнецкого» кластеров

Территория	Площадь, га	Кол-во СТО (по данным 2ГИС)	Плотность СТО, ед. на 1 тыс. га
Город Кемерово в целом	29480	420	14,25
«Южный» кластер	154	11	71,43
«Кузнецкий» кластер	161	10	62,12

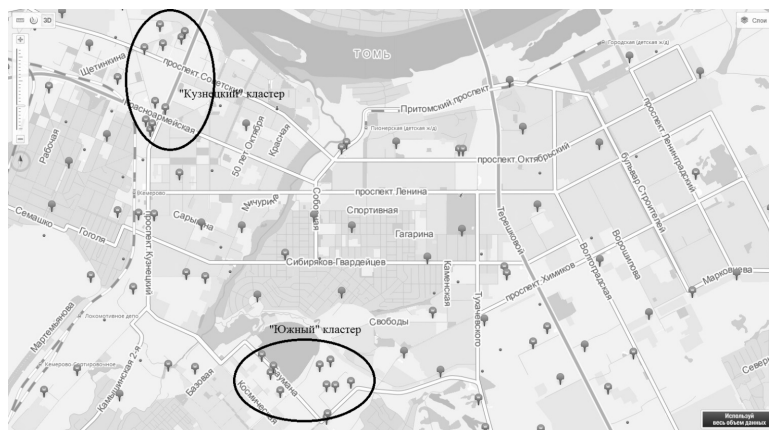


Рисунок 1 – Расположение СТО в левобережной части города Кемерово (на 01.01.2021 г.)³

³Составлено автором по данным ГИС «2ГИС». URL: <http://2gis.ru/kemerovo> (дата обращения: 23.03.2021).

В отношении «Южного» кластера можно предположить, что своеобразным катализатором концентрации автобизнеса стало расположение практически в его центре Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (ГИБДД) Кемеровской области – Кузбасса, а также Межрайонного отдела технического надзора и регистрации автотранспортных средств ГИБДД. Наряду с этим, до недавнего времени Южный микрорайон города считался периферийным с минимумом жилой застройки, имеется резерв свободных помещений производственного назначения. Также этот микрорайон имеет приемлемую транспортную доступность для автомобилистов, по крайней мере, левобережной части города.

Однако такое объяснение нельзя считать исчерпывающим. Если тяготение к областному ГИБДД бизнеса, который занят техосмотром, страховым посредничеством, изготовлением номерных знаков и т. п. вполне логично, то ремонт и обслуживание автомобиля как таковое обычно не имеет очевидной содержательной и временной связи с его регистрацией в ГИБДД. Если, например, клиент заинтересован в приведении автомобиля к изначальному («стоковому») состоянию для восстановления учета, вряд ли определяющей причиной выбора СТО станет территориальная близость к регистрирующему органу. Фактор транспортной доступности, если речь идет об обслуживании автомобилистов – «по определению» высокоомобильных потребителей, также не имеет решающего значения.

Принципиально возможно еще одно объяснение. В советское время и в 1990-е гг. в непосредственной близости от «Южного» автокластера располагался гараж Управления внутренних дел (УВД) Кемеровской области — одного из крупнейших по тем временам эксплуатантов автотранспорта. По мере сокращения ремонтных работ своими силами, выходя из гаража УВД могли открывать собственные СТО, используя освобождающиеся площади, накопленные связи и компетенции. Тем не менее, эта гипотеза требует уточнения.

Далее, не имеет однозначного объяснения формирование «Кузнецкого» автокластера. Вообще говоря, можно сослаться на такие факторы, как наличие свободных производственных площадок после ликвидации многих промышленных производств и большой транзитный поток транспорта вдоль Кузнецкого проспекта. Однако в площадях, пригодных для размещения СТО, нет недостатка в очень многих микрорайонах города, а транзитными магистралями является не только проспект Кузнецкий, но и улицы Терешковой, Нахимова, Красноармейская, где нет такой концентрации. Улица Терешковой вообще похожа в этом плане на проспект Кузнецкий, но СТО распределены на ней гораздо более равномерно. Каких-либо значимых для последующего развития автобизнеса объектов в советский период здесь не было.

Для уточнения причин кластеризации СТО, а также оценки наличия или отсутствия кластерных эффектов для деятельности предприятий малого и среднего бизнеса в рассматриваемых кластерах был проведен анкетный опрос собственников и руководителей. К каждому из вопросов предлагалось также давать комментарий в свободной форме. Они связаны с поиском ответа на вопрос о выборе месторасположения бизнеса, а также о проявлении в повседневной работе участников кластера МАР-эффектов.

Ответы на вопросы анкеты были получены от всех участников «Кузнецкого» кластера и 10 из 11 участников «Южного» кластера. Распределение ответов на первый вопрос представлено в таблице 3. Общее число ответов превышает 10, т.к. некоторые участники отмечали несколько доступных вариантов.

Вопросы анкетного опроса для СТО, входящих в кластеры малых и средних предприятий

1. Почему было выбрано такое место для ведения бизнеса (возможен выбор для трех вариантов ответа, комментарий к любому в свободной форме)?

а) Приемлемая стоимость аренды и (или) покупки площадей.

б) Хорошее расположение (доступность, рядом много сопутствующих объектов, притягивающих клиентов и т. п.).

в) Личные факторы (влияние, рекомендации знакомых, ранее работали поблизости и т. п.).

г) Есть инфраструктура (подключение к сетям, дороги, подходящее помещение и т. п.).

д) Случайные факторы, невозможно вспомнить.

е) Другие причины, Ваш комментарий.

Вы ведете бизнес в месте очень высокой пространственной концентрации СТО и других объектов автобизнеса, которое можно назвать «кластером». Что из перечисленного присуще Вашей работе (возможные варианты ответов: а) часто, б) редко, в) никогда, г) затрудняюсь ответить):

2. Были ли ситуации, когда общение, обмен знаниями, навыками, опытом с «соседями» по кластеру помогли в бизнесе, в решении проблемы клиента?

3. Принимали ли Вы на работу сотрудников «соседей», есть ли движение рабочей силы внутри кластера?

4. Занимались ли Вы совместными закупками с «соседями» по кластеру (не только товаров, но и работ, услуг)?

5. Приобретали ли Вы что-то для коллективного пользования (оборудование, станок, программное обеспечение и т. п.)?

6. Объединяли ли Вы усилия с «соседями», чтобы совместно сделать какую-либо работу для клиента, решить его проблему?

Из данных таблицы 3 видно, что выбор места для ведения бизнеса серьезно зависит от особенностей расположения, это отметили 11 из 20 опрошенных, причем особенно важен этот фактор для участников «Кузнецкого» кластера. Данный фактор опережает даже стоимость аренды или покупки помещения. Тем не менее, в ряде случаев локализация оказывается важнее цены. Добавим также, что более частая упоминаемость стоимости аренды или покупки в «Южном» кластере связана с тем, что в 1990-х — начале 2000-х гг. это был периферийный непривлекательный микрорайон. Но в последнее время он активно развивается, и цены на коммерческую недвижимость там растут.

Таблица 3 – Факторы выбора местоположения СТО – участниками кластеров

	«Юж- ный»	«Куз- нец- кий»	Всего
Приемлемая стоимость аренды и (или) покупки	6	4	10
Хорошее расположение (доступность, рядом много сопутствующих объектов, притягивающих клиентов)	4	7	11
Личные факторы (влияние, рекомендации знакомых, ранее работали поблизости)	6	2	8
Есть инфраструктура (подключение к сетям, дороги, подходящее помещение)	3	3	6
Случайные факторы, невозможно вспомнить	2	1	3
Другие причины, Ваш комментарий	2	2	4

Таким образом, в большинстве случаев при планировании предпринимательской деятельности в сфере СТО учитывают местоположение, несмотря на то, что потенциальный клиент по определению имеет высокую мобильность. Причем местоположение важнее для «Кузнецкого» кластера. Как выяснилось в ходе опроса, это объясняется тем, что еще в 1990-х гг. там начал работу один из первых крупных частных автоцентров города, к которому стали «притягиваться» сопутствующие и конкурирующие предприятия.

Некоторые опрошенные прокомментировали вариант ответа «хорошее расположение», отмечая, что хотели открыться там, где уже наблюдается высокая концентрация потребителей-автомобилистов. Один из респондентов назвал часть проспекта Кузнецкого от проспекта Ленина до набережной реки Томь «самым автомобильным местом в нашем городе». Следовательно, при выборе места проявляется тот же эффект, что и в цитированных ранее исследованиях – многие стремятся начать бизнес там, где уже присутствуют аналогичные предприятия и есть концентрация потребителей. Соседство с конкурентами не выступает фактором отказа от открытия нового СТО, а является притягательным.

Личные факторы, рекомендации знакомых, собственное желание работать в определен-

ном месте, стремление переехать недалеко от того места, где вели деятельность раньше, имеют большее значение в «Южном» кластере, в «Кузнецком» они почти не упоминались. Два респондента из «Южного» кластера отметили, что они снимали или выкупали площади либо в бывшем гараже УВД, либо неподалеку. Это позволяет утверждать, что формирование кластера малых и средних предприятий изначально обусловлено исторически («Южный») или в определенной степени случайным фактором, связанным с появлением крупного автоцентра, ставшего «точкой притяжения» для потребителей и конкурентов («Кузнецкий»).

Следовательно, даже в автобизнесе, где практически все потенциальные потребители располагают личным автотранспортом, фактор местоположения играет значительную роль. Это позволяет говорить о том, что пространственная концентрация не случайна, и обусловлена причинами, характерными для локальных внутригородских кластеров, ориентированных на местного потребителя. Рассмотрим далее, насколько в такого рода кластерах малых и средних предприятий проявляются МАР-эффекты (табл. 4).

Таблица 4 – Проявление МАР-эффектов в деятельности предприятий кластера

Варианты ответа	«Юж- ный»	«Куз- нец- кий»	Всего
Были ли ситуации, когда общение, обмен знаниями, навыками, опытом с «соседями» по кластеру помогли в бизнесе, в решении проблемы клиента?			
Часто	2	2	4
Редко	3	3	6
Никогда	3	2	5
Затрудняюсь ответить	2	0	2
Принимали ли Вы на работу сотрудников «соседей», есть ли движение рабочей силы внутри кластера?			
Часто	0	2	2
Редко	2	3	5
Никогда	2	4	6
Затрудняюсь ответить	6	4	4
Занимались ли Вы совместными закупками с «соседями» по кластеру (не только товаров, но и работ, услуг)?			
Часто	3	6	9
Редко	1	2	3
Никогда	6	2	8
Затрудняюсь ответить	0	0	0

Продолжение таблицы 4

Варианты ответа	«Юж- ный»	«Куз- нец- кий»	Всего
Приобретали ли Вы что-то для коллективного пользования (оборудование, станок, программное обеспечение и т. п.)?			
Часто	0	0	0
Редко	2	4	6
Никогда	7	5	12
Затрудняюсь ответить	1	1	2
Объединяли ли Вы усилия с «соседями», чтобы совместно сделать какую-либо работу для клиента, решить его проблему?			
Часто	5	2	7
Редко	3	5	8
Никогда	1	3	4
Затрудняюсь ответить	1	0	1

Такой признак кластера, как совместное участие в цепочке создания ценности, отметили 15 из опрошенных 20 респондентов, но 8 из них это практикуют редко. В комментариях опрошенные отмечали такие явления, как рекомендации клиентам обратиться к соседям по кластеру за выполнением специфических операций, требующих профильных навыков и оборудования (например, ремонт систем кондиционирования и климат-контроля), совместную работу по крупному кузовному ремонту (кузовные цеха часто затрудняются в восстановлении сложной электрики, электроники современных дорогих автомобилей после физического разрушения в ДТП). Следовательно, совместные цепочки создания ценности достаточно ситуативны и неустойчивы. Распространение таких практик чаще отмечается в «Южном» кластере, по всей вероятности потому, что руководители и сотрудники нередко были знакомы еще по работе в гараже УВД в 1990-х гг.

Некоторые респонденты отметили, что распространенность совместной работы, т.е. участия в единых цепочках создания ценности со временем снижается, что обусловлено изменением социальных взаимодействий, включая их виртуализацию, а также усложнением работ по ремонту, техническому обслуживанию, углублением специализации разных СТО на отдельных марках или узлах. По их словам, если раньше (10–15 лет назад) прийти коллегам-соседям на помощь, когда они не могли с чем-либо справиться, было практически нор-

мой, то сейчас такие взаимодействия уходят в прошлое, каждый замыкается на своей работе. Кроме того, кооперация чаще имеет место между СТО, специализирующимися на определенных марках, а они обычно не располагаются вблизи. Ослаблению контактов, связей способствует также развитие средств коммуникации.

Приобретение оборудования и программного обеспечения для коллективного пользования не имеет широкого распространения. Только 6 респондентов отметили, что изредка это имело место (например, несколько организаций некоторое время совместно эксплуатировали стенд сход-развала по определенным дням, хотя это было связано с определенным неудобством). Некоторые опрошенные прокомментировали мысль о совместном использовании оборудования, отметив ее слабую применимость в местных условиях из-за низкой степени доверия («было бы неплохо, но мы не договоримся», «сейчас стараешься иметь все, а что заведомо не сможешь окупить — отправляешь к другим людям»).

В то же время практика совместных покупок встречается несколько чаще, это отметили 9 респондентов. В складчину СТО нанимают технику для очистки общих подъездных путей (часто практикуется в «Кузнецком» кластере), приобретают расходные материалы большими партиями, проводили тепловизионное обследование помещений, чтобы выявить утечки тепла. Отметим, что практику совместных закупок как раз стимулировали современные средства коммуникации и торговля через интернет, существенно упростившие совместное планирование необходимых поступлений, сбор денег, координацию участников процесса.

Такой признак кластера, как общий рынок рабочей силы, выражен достаточно слабо, поскольку потенциальные работники и работодатели находятся на всей территории города, а фактор расположения места работы обычно не является определяющим. Тем не менее, 7 респондентов ответили, что этот фактор имеет место, по крайней мере, иногда. Еще один интересный эффект, связанный с рынком труда назвали два респондента, отметившие в комментариях, что благодаря «соседским» кла-

стерным связям они не получают рекомендаций и не «переманивают» работников, зато знают, кого точно не стоит нанимать (из-за ненадежности, низкой квалификации и т. п.).

Еще один вопрос анкеты касался обмена информацией, навыками, теми или иными знаниями в решении сложных производственных и других задач, что также должно присутствовать в кластерах. Частый информационный обмен отметили 4 респондента, редкий — 6, а половина опрошенных такого не практикует. Как и в случае с ответом на шестой вопрос, некоторые из респондентов отметили, что непосредственное общение с людьми, работающими поблизости, становится более редким, менее интенсивным. Судя по всему, это обусловлено теми же факторами — получить нужную информацию можно быстрее и проще на профильных интернет-ресурсах, где общаются владельцы конкретных марок и узкие специалисты, а для нового поколения работников вообще гораздо привычнее виртуальное общение.

Следует отметить, что в настоящее время органы местного самоуправления как субъект публично-правовой власти при определении мер поддержки малого и среднего предпринимательства, в рамках реализации своих полномочий и решения вопросов местного значения, в частности такого вопроса, как «создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания»⁴, практически не учитывают пространственную неоднородность развития малых и средних предприятий, которая существует и на внутригородском уровне. Такая политика в современной экономической географии получила название «пространственно слепой» и критикуется многими учеными.

По мнению автора, даже в географически компактном городе целесообразно использование элементов политики стимулирования малого и среднего предпринимательства, учитывающих неоднородность экономического пространства и разную отдачу от факторов производства, а также от средств государственной и муниципальной поддержки.

Правовые основания для такой пространственной дифференциации местной политики создает ряд положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяющих устанавливать правила землепользования, застройки, распоряжаться городскими территориями, разрабатывать программы социально-экономического развития, наращивать инфраструктуру.

Поэтому органам местного самоуправления целесообразно реализовывать ряд функций по кластеризации малого и среднего предпринимательства, причем ориентируясь скорее на выявление, диагностику и содействие объективно сложившимся кластерам, чем на попытки сформировать и официально закрепить новые. Во-первых, необходимо реализовать аналитическую функцию, выявив и систематизировав существующие кластеры и протокластеры малых и средних предприятий. Во-вторых, в дальнейшем целесообразно планирование будущего таких кластеров с обязательным привлечением и учетом потребностей, рекомендаций самих предпринимателей — участников кластера. Все это позволит максимально продуктивно использовать средства поддержки бизнеса на муниципальном уровне, т.е. реализовать стимулирующую функцию.

В свою очередь, развитие кластеров малых и средних предприятий позволит увеличить налоговый потенциал малого и среднего предпринимательства города за счет следующих факторов:

- увеличение поступлений от специальных налоговых режимов для субъектов малого и среднего предпринимательства благодаря появлению новых предприятий и расширению старых;
- рост налога на доходы физических лиц вследствие роста производительности труда в условиях кластера.

Потенциально возможно также увеличение поступлений от использования (в частности, аренды) муниципального имущества, за счет, как участников кластера, так и их контрагентов.

⁴Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2020 № 464-ФЗ).

Выводы и рекомендации

Малым и средним предприятиям в сфере автобизнеса города Кемерово присущи пространственная концентрация и тенденции к образованию неформальных кластеров. Эти кластеры охватывают только малые и средние предприятия, составляя в данном отношении отдельный класс кластеров. Плотность концентрации, в частности, СТО внутри кластеров превышает общегородской показатель в 4,5–5,0 раз. Опрос собственников и руководителей СТО показал, что даже в автобизнесе местоположение не менее важно, чем стоимость аренды или покупки помещения. Установлено, что при принятии решений о выборе места для СТО учитывается концентрация покупателей и в целом деятельности, связанной с обслуживанием различных потребностей автомобилистов. В то же время формирование кластеров в отдельных местах обусловлено исторически или ситуативно.

Что касается проявления МАР-эффектов они имеют различную встречаемость. Примерно половина опрошенных малых предприятий отметили, что могут кооперироваться с «соседями» — коллегами, но это происходит не слишком часто, таким образом, единые цепочки создания ценности довольно неустойчивы и ситуативны. Обмен информацией, компетенциями, знаниями также практикует около половины опрошенных, следовательно, эффект диффузии компетенций и инноваций проявляется не в полной мере. Причем раньше эти эффекты проявлялись в большей степени, их ослабление обусловлено изменением практик социального взаимодействия людей, углублением специализации.

Достаточно широко распространены в кластерах малых и средних предприятий автобизнеса совместные закупки, причем здесь современные средства коммуникации скорее помогают. В то же время редко встречается совместное приобретение дорогого сложного оборудования, программного обеспечения, что связано с недостаточной степенью доверия, имеет значение также углубление специализации. Наконец, единого рынка труда внутри кластеров нет, но определенная информация может использоваться при принятии решений о найме или отказе в нем.

Исходя из проведенного анализа «стихийной» кластеризации, представляется возможным сформулировать определенные рекомендации, которые могут быть интересны органам местного самоуправления, как Кемерово, так и иных городов, где с высокой вероятностью могут наблюдаться такие кластеры малых и средних предприятий:

— при выработке правил землепользования и застройки, определении территориальных зон выявлять и учитывать сложившиеся кластеры и перспективные границы их расширения, минимизировать возможности использования соответствующих территорий в других целях, например, под жилую застройку;

— осуществлять в рамках кластеров малых и средних предприятий селективные меры по развитию транспортной инфраструктуры, организации доступа к общегородским сетям, поскольку кластерный эффект будет способствовать большей отдаче от вложений в инфраструктуру;

— учитывая большое значение «уберизации» в условиях развития цифровой экономики (технологий совместного использования дорогой высокопроизводительной техники), внедрять новые формы коллективного пользования основными средствами, оборудованием, по типу, например, цифрового пула, в т. ч. на условиях муниципально-частного партнерства (отметим, что в других видах деятельности перспектива «уберизации» даже выше, чем в сфере СТО);

— при осуществлении поддержки малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне ориентировать вновь планируемые проекты на возможность размещения в существующих кластерах, а также официально устанавливать конкретные площадки, рекомендуемые к размещению новых малых и средних предприятий в зависимости от вида экономической деятельности;

— в рамках выработки муниципальной модели поддержки малого и среднего предпринимательства частично замещать «пространственно слепые» меры муниципальной политики (не учитывающие пространственное расположение субъектов предпринимательской деятельности) на селективные с определенной

дифференциацией поддержки в зависимости от расположения, поскольку различные пространственные эффекты, включая кластерные, наблюдаются даже в границах географически компактного города.

В условиях ограниченности средств муниципальных бюджетов, снижения деловой активности под влиянием мер, направленных на ограничение распространения новой корона-

вирусной инфекции, большинство предложенных мероприятий не требует или практически не требует выделения дополнительных ресурсов. Одновременно они позволяют за счет большей продуктивности использования ресурсов бизнеса и муниципальных образований в условиях кластера ускорить восстановление деловой активности с соответствующими бюджетными эффектами на местном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Sun L., Chen J., Li Q., Huang D. (2020). Dramatic uneven urbanization of large cities throughout the world in recent decades, *Nature Communications*, vol. 11, art. 5366. DOI: 10.1038/s41467-020-19158-1.
2. Rodríguez-Pose A., Frick S. (2017). Big or Small Cities? On city size and economic growth, *Growth and Change*, vol. 49, no. 3, pp. 4–32. DOI: 10.1111/grow.12232.
3. Zhao T., Ma C. (2019). The correlation between industrial organization and sustainable growth of city cluster spatial: a case study of Harbin-Changchun city cluster, *Energy Procedia*, vol. 157, pp. 773–781. DOI: 10.1016/j.egypro.2018.11.243.
4. Тургель И.Д., Божко Л.Л., Ойхер А.Д. (2020). Кластерная политика индустриального региона // Экономика и управление: научно-практический журнал. № 1. С. 32–36.
5. Шевченко И.К., Развадовская Ю.В., Руднева С.К. (2020). Кластер как институт новой индустриализации // Инновации. № 8. С. 41–47.
6. Корчагина И.В., Бувальцева В.И. (2017). Формирование и развитие кластеров малых и средних предприятий в экономическом пространстве региона. Новосибирск: Сибирская академическая книга. 172 с.
7. Foghani S., Mahadi B., Omar R. (2017). Promoting clusters and networks for small and medium enterprises to economic development in the globalization era, *SAGE Open*, vol. 7, no. 1. DOI: 10.1177/2158244017697152.
8. Banwo A., Du J., Onokala U. (2017). The determinants of location specific choice: small and medium-sized enterprises in developing countries, *Journal of Global Entrepreneurship Research*, vol. 7, art. 16. DOI: 10.1186/s40497-017-0074-2.
9. Ракута Н.В., Ситихова Т.Е. (2019). Концептуальные подходы к образованию региональных экономических кластеров // Управление. Т. 7. № 4. С. 76–83. DOI: 10.26425/2309-3633-2019-4-76-83.
10. Новикова Ю.О. (2019). Агропромышленные кластеры как форма инновационного развития отрасли // Вопросы управления. № 6. С. 137–146. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-6-137-146.
11. Rahman S., Kabir A. (2019). Factors influencing location choice and cluster pattern of manufacturing small and medium enterprises in cities: evidence from Khulna City of Bangladesh, *Journal of Global Entrepreneurship Research*, vol. 9, art. 61. DOI: 10.1186/s40497-019-0187-x.
12. Kartika L. (2020). Strategies for developing sustainable and competitive cluster for handicrafts – based small medium enterprise (SME), *Transactions on Machine Learning and Artificial Intelligence*, vol. 8, no. 3, pp. 11–20. DOI: 10.14738/tmlai.83.8218.
13. Shri Nihar Ranjan J. (2017). The micro, small & medium enterprises (MSMEs) manufacturing sector in India: Role of MSME clusters and the idea of MSME manufacturing cluster density, *IOSR Journal of Economics and Finance*, vol. 8, no. 5, pp. 49–59. DOI: 10.9790/5933-0805014959.
14. Tambunan T. (2009). SMEs in Asian developing countries. London, Palgrave Macmillan, 263 p.
15. Tambunan T. (2009). Export-oriented small and medium industry clusters in Indonesia, *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, vol. 3, no. 1, pp. 25–58. DOI: 10.1108/17506200910943661.
16. Javidnia M., Tavangar A., Astanbous M., Armoun Z. (2012). An empirical study on the effects of industrial clusters on small and medium enterprises, *Management Science Letters*, vol. 2,

no. 6, pp. 1965–1974. DOI: 10.5267/j.msl.2012.06.025.

17. Makedos I. (2014). The collaboration of SMEs through clusters as defense against economic crisis, *Economics Research International*, vol. 14, art. ID 407375. DOI: 10.1155/2014/407375.

18. Sandee H., van Hulsen S. (2000). Business development services for small and cottage industry clusters in Indonesia. A review of case studies from Central Java, *Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance: International Conference* (Hanoi, Vietnam). URL: <http://value-chains.org/dyn/bds/docs/118/sandee.htm> (accessed 21.01.2021).

19. Uzor O. (2011). Clusters, Networks, and Innovation in Small and Medium Scale Enterprises (SMEs). The Role of Productive Investment in the Development of SMEs in Nigeria. Bern, Peter Lang D. Retrieved. DOI: 10.3726/978-3-653-00753-4.

20. Jote N., Beshah B., Kitaw D., Abraham A. (2013). AHP-based micro and small enterprises' cluster identification. In: *Proceedings of the 2013 International Conference on Soft Computing and Pattern Recognition*. Hanoi, IEEE, pp. 225–231. DOI: 10.1109/SOCPAR.2013.7054132.

21. Антипин И.А. (2016). Региональные кластеры малых и средних предприятий: экономический потенциал и модели развития // *Экономика и предпринимательство*. № 12-2. С. 314–319.

22. Антипин И.А. (2017). Региональные

кластеры малых и средних предприятий: особенности формирования и тенденции развития // *Экономика и предпринимательство*. № 1. С. 266–271.

23. Рогова К.В., Старикова А.В., Куприянова Т.Б. (2016). Развитие кластеров малых и средних предприятий в городских агломерациях // *Экономика и предпринимательство*. № 12-3. С. 292–296.

24. Старикова А.В., Куприянова Т.Б., Рогова К.В. (2017). Формирование кластеров малых и средних предприятий как инструмент диверсификации экономики городов // *Экономика и предпринимательство*. № 2-1. С. 322–326.

25. Корчагина И.В. (2010). Малые предприятия в системе территориальных кластеров // *Казанская наука*. № 6. С. 37–43.

26. Бувальцева В.И., Корчагина И.В. (2011). Идентификация факторов кластеризации малых предприятий в промышленно развитых регионах (на примере Кемеровской области) // *European Social Science Journal*. № 3. С. 312–320.

27. Маханько Г.В. (2007). Классификация и основные условия формирования кластеров малых предприятий в Краснодарском крае // *Обозрение прикладной и промышленной математики*. Т. 14. № 3. С. 544–546.

28. Сидорчук Р.Р. (2012). Кластеры малых предприятий как катализатор инновационной концепции маркетинга // *Практический маркетинг*. № 5. С. 17–22.

INFORMAL SME CLUSTERS IN THE MUNICIPAL ECONOMY (THE CASE OF CAR SERVICES CLUSTERING IN THE CITY OF KEMEROVO)

A.O. Akulov

Kemerovo State University,
Kemerovo, Russia

ABSTRACT:

Informal SME clusters within districts and cities remain underexplored. The research purpose is to identify informal clusters and the presence of MAP-effects in them (based on car services in Kemerovo city). Methods of spatial analysis, questionnaire survey, concentration density assessment and statistical methods were used.

As a result, two city clusters were identified with car services density 4.5–5.0 times higher than the average (“Kuznetskii” and “Yuzhnyi”), which is due to the attractive location connected with a large number of potential customers. But the initial impetus for the cluster development was the historical (for “Yuzhnyi”) and accidental (for “Kuznetskii”) factors. MAP-effects are erratic. In about half the cases, information, knowledge and competencies are exchanged, as is joint participation in value chains. But the chains are rather unstable. With time, these effects diminish due to changes in social practices, professional communication transfer to the Internet, and the more focused specialization in individual units and makes. At the same time, common purchasing is widely spread, which is facilitated through modern means of Internet communication. Common purchasing and use of expensive equipment is not widely practiced owing to the lack of trust and the ongoing car services specialization.

Cluster effects should be considered in the context of the municipal SME development policy, as resources and support are used more efficiently in clusters. In particular, it would be rational to: 1) move from a spatially neutral to a partially selective policy (directing new projects on the location in clusters, priority infrastructure expansion, priority areas formalization for the SME location, depending on the activity); 2) take clusters into account in territorial planning (in land use and development plans); 3) contribute to the collective use of expensive capital assets on digital platforms using municipal-private partnership mechanisms.

KEYWORDS: city, city districts, small and medium enterprises, cluster, MAP-effects, service station, business support, local self-government.

AUTHORS' INFORMATION:

Anatoliy O. Akulov – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Kemerovo State University (6, Krasnaya St., Kemerovo, 650000, Russia); akuanatolij@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-2301-7943.

FOR CITATION: Akulov A.O. (2021). Informal SME clusters in the municipal economy (the case of car services clustering in the city of Kemerovo), *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 36–51.

REFERENCES

1. Sun L., Chen J., Li Q., Huang D. (2020). Dramatic uneven urbanization of large cities throughout the world in recent decades, *Nature Communications*, vol. 11, art. 5366. DOI: 10.1038/s41467-020-19158-1.
2. Rodríguez-Pose A., Frick S. (2017). Big or Small Cities? On city size and economic growth, *Growth and Change*, vol. 49, no. 3, pp. 4–32. DOI: 10.1111/grow.12232.
3. Zhao T., Ma C. (2019). The correlation between industrial organization and sustainable growth of city cluster spatial: a case study of Harbin-Changchun city cluster, *Energy Procedia*, vol. 157, pp. 773–781. DOI: 10.1016/j.egypro.2018.11.243.
4. Turgel I.D., Bozhko L.L., Oikher A.D. (2020). Cluster policy of an industrial region, *Economics and Management: Scientific and practical journal*, no. 1, pp. 32–36.
5. Shevchenko I.K., Razvadovskaya Yu.V., Rudneva S.K. (2020). Cluster as an institution of new industrialization, *Innovations*, no. 8, pp. 41–47.
6. Korchagina I.V., Buvaltseva V.I. (2017). Formation and development of clusters of small and medium-sized enterprises in the economic space of the region. Novosibirsk: Siberian academic book. 172 p.
7. Foghani S., Mahadi B., Omar R. (2017). Promoting clusters and networks for small and medium enterprises to economic development in the globalization era, *SAGE Open*, vol. 7, no. 1. DOI: 10.1177/2158244017697152.
8. Banwo A., Du J., Onokala U. (2017). The determinants of location specific choice: small and medium-sized enterprises in developing countries, *Journal of Global Entrepreneurship Research*, vol. 7, art. 16. DOI: 10.1186/s40497-017-0074-2.

9. Rakuta N.V., Sitokhova T.E. (2019). Conceptual approaches to the formation of regional economic clusters, *Management*, vol. 7, no. 4, pp. 76–83. DOI: 10.26425/2309-3633-2019-4-76-83.
10. Novikova Yu.O. (2019). Agro-industrial clusters as a form of innovative development of the industry, *Management issues*, no. 6, pp. 137–146. DOI: 10.22394/2304-3369-2019-6-137-146.
11. Rahman S., Kabir A. (2019). Factors influencing location choice and cluster pattern of manufacturing small and medium enterprises in cities: evidence from Khulna City of Bangladesh, *Journal of Global Entrepreneurship Research*, vol. 9, art. 61. DOI: 10.1186/s40497-019-0187-x.
12. Kartika L. (2020). Strategies for developing sustainable and competitive cluster for handicrafts – based small medium enterprise (SME), *Transactions on Machine Learning and Artificial Intelligence*, vol. 8, no. 3, pp. 11–20. DOI: 10.14738/tmlai.83.8218.
13. Shri Nihar Ranjan J. (2017). The micro, small & medium enterprises (MSMEs) manufacturing sector in India: Role of MSME clusters and the idea of MSME manufacturing cluster density, *IOSR Journal of Economics and Finance*, vol. 8, no. 5, pp. 49–59. DOI: 10.9790/5933-0805014959.
14. Tambunan T. (2009). SMEs in Asian developing countries. London, Palgrave Macmillan, 263 p.
15. Tambunan T. (2009). Export-oriented small and medium industry clusters in Indonesia, *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, vol. 3, no. 1, pp. 25–58. DOI: 10.1108/17506200910943661.
16. Javidnia M., Tavangar A., Astanbous M., Armoun Z. (2012). An empirical study on the effects of industrial clusters on small and medium enterprises, *Management Science Letters*, vol. 2, no. 6, pp. 1965–1974. DOI: 10.5267/j.msl.2012.06.025.
17. Makedos I. (2014). The collaboration of SMEs through clusters as defense against economic crisis, *Economics Research International*, vol. 14, art. ID 407375. DOI: 10.1155/2014/407375.
18. Sandee H., van Hulsen S. (2000). Business development services for small and cottage industry clusters in Indonesia. A review of case studies from Central Java, *Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance: International Conference (Hanoi, Vietnam)*. URL: <http://value-chains.org/dyn/bds/docs/118/sandee.htm> (accessed 21.01.2021).
19. Uzor O. (2011). Clusters, Networks, and Innovation in Small and Medium Scale Enterprises (SMEs). The Role of Productive Investment in the Development of SMEs in Nigeria. Bern, Peter Lang D. Retrieved. DOI: 10.3726/978-3-653-00753-4.
20. Jote N., Beshah B., Kitaw D., Abraham A. (2013). AHP-based micro and small enterprises' cluster identification. In: *Proceedings of the 2013 International Conference on Soft Computing and Pattern Recognition*. Hanoi, IEEE, pp. 225–231. DOI: 10.1109/SOCPAR.2013.7054132.
21. Antipin I.A. (2016). Regional clusters of small and medium enterprises: economic potential and development models, *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 12-2, pp. 314–319.
22. Antipin I.A. (2017). Regional clusters of small and medium-sized enterprises: features of formation and development trends, *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 1, pp. 266–271.
23. Rogova K.V., Starikova A.V., Kupriyanova T.B. (2016). Development of clusters of small and medium-sized enterprises in urban agglomerations, *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 12-3, pp. 292–296.
24. Starikova A.V., Kupriyanova T.B., Rogova K.V. (2017). Formation of clusters of small and medium-sized enterprises as a tool for diversifying the economy of cities, *Journal of Economy and entrepreneurship*, no. 2-1, pp. 322–326.
25. Korchagina I.V. (2010). Small enterprises in the system of territorial clusters, *Kazanskaya nauka*, no. 6, pp. 37–43.
26. Buvaltseva V.I., Korchagina I.V. (2011). Identification of factors of clustering of small enterprises in industrially developed regions (on the example of the Kemerovo region), *European Social Science Journal*, no. 3, pp. 312–320.
27. Makhanko G.V. (2007). Classification and basic conditions for the formation of clusters of small businesses in the Krasnodar Region, *Review of Applied and Industrial Mathematics*, vol. 14, no. 3, pp. 544–546.
28. Sidorchuk R.R. (2012). Small business clusters as a catalyst for an innovative marketing concept, *Practical marketing*, no. 5, pp. 17–22.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ОТВЕДЕНИЯ ПОВЕРХНОСТНЫХ СТОЧНЫХ ВОД В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.61.53

А.Н. СыровАдминистрации городского округа Люберцы Московской области,
Люберцы, Россия**АННОТАЦИЯ:**

На современном этапе хозяйствования в муниципальном образовании все актуальнее становятся вопросы, которым на уровне публичной власти и хозяйствующих субъектов не уделяли должного внимания последние десятилетия. Одним из таких вопросов является отведение поверхностных сточных вод. Запущенность данного направления практически по всем муниципальным образованиям страны с учетом дефицита местных бюджетов сдерживает городское развитие, снижает комфортность проживания в муниципальном образовании. Требуется разработать новые, скорректировать существующие подходы в решении задачи по организации отведения поверхностных сточных вод в муниципальном образовании в условиях существенных бюджетных ограничений.

Используя логический, комплексный анализ совместно с синтезом и индукционными методами исследования сформулированы и обоснованы предложения по повышению эффективности организации работы на муниципальном уровне по отведению поверхностных сточных вод. При подготовке данных предложений использованы статистические данные Росстата, ведомственные данные Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерства финансов Российской Федерации, а также экспертные наблюдения и оценки.

В результате в статье предлагается модель выстраивания процессов в муниципальном образовании для организации отведения поверхностных сточных вод. Применение предлагаемого подхода позволит вовлечь все хозяйствующие субъекты в процесс водоотведения с территории муниципалитета, обеспечивая экономическую устойчивость всей системы хозяйствования, а также возможность финансирования как отведения поверхностных сточных вод, так и работ по содержанию соответствующей инфраструктуры. Логичным выводом статьи является необходимость трансформации действующих нормативных правовых актов в целях повышения эффективности работы по отведению поверхностных сточных вод.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное управление, управление муниципальным имуществом, экономика муниципального хозяйства, городское хозяйство, экономика водоотведения, управление отведением поверхностных вод.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Андрей Николаевич Сыров – кандидат экономических наук; Администрации городского округа Люберцы Московской области (140000, Россия, Московская область, Люберцы, Октябрьский пр-кт, 190); a.n.sirov@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Сыров А.Н. (2021). Организационно-экономическая основа отведения поверхностных сточных вод в муниципальном образовании // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 52–64.

Актуальность

В настоящее время все чаще и чаще формирующиеся из-за осадков, таяния поверхностные сточные воды приводят к подтоплениям и затрудняют жизнедеятельность практически во всех городах России: в Москве, Санкт-Петербурге, Липецке, Нижнем Новгороде, Воронеже, Екатеринбурге, Красноярске, Сочи и др. [1; 2, с. 62–64; 3].

Это связано с тем, что развитие городского хозяйства в 1990–2000-е гг. осуществлялось вне каких-либо системных, научно обоснованных планов комплексного развития городских территорий:

– из-за точечной застройки площади поверхности, куда осадки могли бы впитаться, стремительно сократились без обустройства необходимой инфраструктуры по отведению поверхностных сточных вод;

– проводимые дорожные, строительные работы осуществлялись с целью получения максимальной прибыли подрядчиков и не учитывали все нормативные требования, а это приводило к тому, что решетки дождеприемников просто закатывали в асфальт, а сточные коллекторы разрушались.

Кроме того, причина подтоплений заключалась еще и в том, что имеющаяся инфраструктура по отведению поверхностных сточных вод, а к ним относятся дождеприемники, дренажные системы, коллектора [4], не содержатся надлежащим образом, что фактически делает невозможным своевременное отведение поверхностных сточных вод.

По данным Минстроя России, износ коммунальных систем в России на 01.01.2020 составляет в среднем 58 % [5], однако в разных регионах состояние труб может заметно отличаться. Так, по данным Росстата на 01.01.2020, износ основных фондов в виде деятельности «Водоснабжение, водоотведение» составляет более 65 % в Карачаево-Черкесской Республике, Башкортостане, Тыве, Пермском крае [6]. Ливневая канализация не исключение. Значительная часть технологических решений поверхностного водоотведения разработана в период активной индустриализации в СССР в 1960–1980-е годы прошлого века, практически тридцать лет не создавались новые объекты. А если учесть, что

в указанной государственной статистике учтены все объекты водоснабжения и водоотведения, в том числе и централизованные, которые создавались вместе с новыми микрорайонами, то можно предположить, что состояние инфраструктуры поверхностного водоотведения имеет более существенный износ от указанного Минстроем России.

По оценочным данным Минстроя, только на замену всех инженерных сетей потребуется 4 трлн. руб. [5]. А если учесть, что требуется не только замена, но в ряде муниципальных образованиях и создание полноценной ливневой канализации, то суммы потребуются в разы больше вышеуказанных.

В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 14 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, вопросы поверхностного водоотведения относятся к вопросам местного значения муниципальных образований. Фактически в настоящее время эксплуатация магистральных и внутриквартальных сетей ливневой канализации в муниципалитетах осуществляется, как правило, по остаточному признаку, при появлении затопления. Решение здесь, как правило, осуществляется следующим образом [7]:

– за счет субсидирования убытков организаций, занимающихся водоотведением или эксплуатацией объектов поверхностного водоотведения в целях возмещения затрат на круглосуточное содержание сетей ливневой канализации, а также дренажа общегородского назначения, расположенных на селитебных территориях;

– финансирования работ по содержанию, ремонту, созданию муниципальной инфраструктуры поверхностного водоотведения, согласно Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Однако, такие подходы стимулируют иждивенчество хозяйствующих субъектов и ограничивают развитие данной инфраструктуры в муниципалитете, сдерживают развитие муниципального образования в целом за счет отвлечения финансовых ресурсов. Кроме того, из-за ограниченности бюджетного финансирования для ряда муниципальных образований данные решения попросту невозможны. По данным Минфина России [8], муниципальные бюджеты по состоянию на 01.01.2020 исполнены с

дефицитом в 10,8 млрд руб. В 48 субъектах Российской Федерации дефицит местных бюджетов составил 35,1 млрд руб., в том числе местных бюджетов Московской области — 6,9 млрд, Ханты-Мансийского автономного округа — 3,8 млрд, Новосибирской области — 2,1 млрд, Тюменской области — 2,0 млрд, Кемеровской области — 1,8 млрд руб. Ситуация по исполнению бюджетов ухудшилась с 2018 года, а с учетом неблагоприятных явлений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции в 2020 году (рост безработицы, падение реальных доходов населения и др.), исполнение муниципальных бюджетов на 01.01.2021 оставляет желать лучшего.

Это приводит к отсутствию, нежеланию и невозможности администрации муниципального образования направлять средства на проведение систематических работ по поддержанию ливневой канализации в надлежащем состоянии, её обустройства.

В Водном кодексе, Федеральном законе о водоснабжении и водоотведении [9; 10], а также иных подзаконных нормативных и правовых актах, статьях [7] раскрыты понятия и методы работы по данному вопросу (см. ниже):

— возможность принятия поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения имеется, если централизованная система водоотведения предназначена для приема таких вод [10];

— в централизованную систему ливневой канализации поверхностные сточные воды могут попадать как при непосредственном подключении к соответствующей системе, так и без такого подключения;

— собственнику сетей необходимо вести отдельный учет приема поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения и подавать соответствующие документы в уполномоченный региональный орган власти для утверждения дифференцированного тарифа на водоотведение, транспортировку и подключение: хозяйственных-бытовых и поверхностных стоков [11–13].

Таким образом, рассмотрение вопросов практической организации экономической ос-

новы отведения поверхностных сточных вод в муниципальном образовании становятся актуальным и своевременным вопросом, требующим решения.

Основные управленческие задачи

Первая задача. Вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс обеспечения отведения поверхностных сточных вод: органы местного самоуправления и государственные органы власти, хозяйствующие субъекты и население. Это позволит обеспечить устойчивость муниципального образования как сложной социально-экономической системы. Особое внимание здесь необходимо уделить управляющим компаниям¹, которые в муниципальных образованиях занимают до трети территории, с которой формируются поверхностные стоки.

Сложность решения данной задачи заключается в том, что объемы реального водоотведения от придомовых территорий отличаются от размеров водоотведения, осуществляющегося от многоквартирных домов в соответствии с действующими нормативными актами. Это связано с тем, что в настоящее время расчет для управляющих многоквартирными домами компаний, товариществ собственников жилья, жилищным кооперативам, а также при непосредственном управлении, проводится в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2012 № 124, в котором объем сточных вод рассчитывается как сумма объема холодной и горячей воды, поставленных в дом (п. 26 Правил). Т.е. фактически определяют, что поверхностные сточные воды не являются коммунальной услугой, в то же время в соответствии с пп. 2 п. 1, п. 4 ст. 154 жилищного кодекса, плата за содержание жилого помещения предусматривает расходы, связанные с отведением сточных вод. Жилищный кодекс не делает акцент на источник сточных вод, а определяет необходимость осуществления расходов для отведения сточных вод, необходимых в целях содержания общего имущества многоквартирного дома, к которым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491 относится земель-

¹См. например, письмо министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28.12.2017 №49721-ДБ/04

ный участок под домом, и отведение вод от которого предусмотрена стандартами по содержанию придомовой территории, изложенными в ГОСТ Р 56192-2014, ГОСТ Р 56038-2014.

В связи с этим отведение поверхностных сточных вод осуществляется от территорий многоквартирных домов, как правило, несанкционировано в централизованную систему водоотведения, что приводит к существенным дополнительным расходам (только в городском округе Люберцы, Красногорске, Химках, Мытищах это десятки и десятки миллионов рублей в год).

Вторая задача. Надлежащее оформление документов на объекты инфраструктуры по водоотведению. Данная документация в настоящее время не оформлена надлежащим образом в связи со сложностями с постановкой на кадастровый учет из-за отсутствия документации, предусмотренной Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Третья задача. Утверждение тарифа на отведение поверхностных сточных вод, который в настоящее время, как правило, отсутствует. Решение возможно осуществить двумя способами.

Первый способ. Данные тарифы должны быть утверждены уполномоченным региональным органом, в случае если данная система является централизованной. Работа осуществляется уполномоченным органом по заявлению ресурсоснабжающей организации, в чьем пользовании находятся объекты инженерной инфраструктуры для отведения поверхностных сточных вод в соответствии с Приказом ФСТ России от 27.12.2013 № 1746-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения». Однако, на данном этапе у уполномоченного органа смогут появиться вопросы, связанные с ростом общего размера тарифа по водоотведению в рамках установленных лимитов для региона. Обращение в уполномоченный орган возможно при наличии схемы поверхностного водоотведения в муниципальном образовании, которые, как правило, отсутствуют. В соответствии с правилами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Фе-

дерации от 31.05.2019 № 691, к централизованной системе относят такие объекты инженерной инфраструктуры по отведению поверхностных сточных вод, которые включены в схемы отведения поверхностных сточных вод. Данные схемы разрабатываются муниципальными образованиями, а утверждаются региональными органами государственной власти. Данные схемы в большинстве своем отсутствуют как из-за недостатка средств по их разработке на местах, так и из-за невозможности включения в данные схемы большинства объектов в связи с отсутствием документов, предусмотренных приказом Минстроя России от 14.01.2020 № 8/пр. Например, муниципальные образования Подмосковья, Липецк, Нижний Новгород, Воронеж, Екатеринбург, Красноярск, Сочи и др. [1; 2, с. 62–64; 3]. Все это ограничивает возможность утверждения дифференцированного тарифа, учитывающего все существующие объекты ливневой канализации.

Второй способ. В случае если сети ливневой канализации не являются централизованной сетью, то размер тарифа возможно определить уже не на региональном уровне, а на уровне представительного органом местного самоуправления муниципального образования.

Для решения указанных управленческих задач необходимо утвердить представительным органом местного самоуправления правила пользования муниципальной системой ливневой канализации, а также размер платы за отведение поверхностных сточных вод через муниципальные объекты поверхностного водоотведения. Передать данные объекты в концессию или аренду ресурсоснабжающей организации, которая осуществляет отведение вод (канализование).

Ресурсоснабжающей организации, которая осуществляет отведение поверхностных сточных вод, необходимо обеспечить заключение договоров (рис. 1, 3):

— с юридическими лицами на прием и транспортировку поверхностных сточных вод с использованием инфраструктуры по отведению поверхностных сточных вод;

— с государственными, муниципальными учреждениями, в оперативном пользовании которых находится имущество (дороги, зе-

мельные площади, объекты), на которых формируются поверхностные сточные воды;

— с управляющими многоквартирными домами компаниями и товариществами собственников жилья на прием, транспортировку поверхностных сточных вод. Обслуживание общего домового имущества, с помощью которого осуществляется отведение поверхностных сточных вод: лотки,ждеприемники и т. п.

Выстроенная таким образом работа позволит трансформировать структуру расходов на отведение поверхностных сточных вод в муниципальном образовании, сокращая издержки муниципального образования более чем два раза и (или) привлекая дополнительные источники финансирования в данную сферу (рис. 2).

Правовая основа

для организации работы по водоотведению

Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ. Дает определение сточным водам: дождевые, талые, инфильтрационные, поливочные, дренажные воды, сточные воды централизованной системы водоот-

ведения и другие воды, отведение (сброс) которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с водосборной площади (п. 19 ст. 1).

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ. Предусматривает возможность включения в плату за содержание жилого помещения, включающую в себя плату за услуги, работы по управлению многоквартирным домом, за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме плату за отведение сточных вод в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме (п. 2 ст. 154); возможность утверждения региональным уполномоченным органом норматива на водоотведения (п. 1 ст. 157).

Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». Регулирует отношения в сфере водоотведения и определяет:

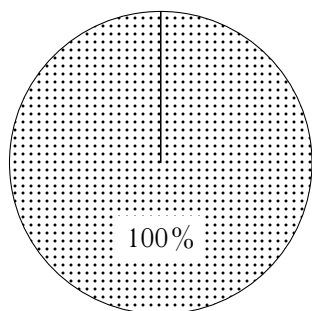
1. Возможность сброса поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения (п. 23 ст. 2): «сточные воды централизованной системы водоотведения — принимаемые от абонентов в централизованные системы водоотведения воды, а также дождевые, талые, инфильтрационные, поливочные, дренажные воды, если централизованная система водоотведения предназначена для приема таких вод».

2. Отсутствие необходимости утверждения гарантирующей организации для ливневых систем водоотведения (ст. 12).

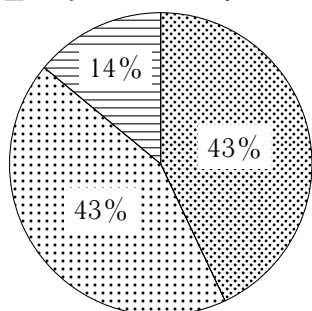
3. Необходимость коммерческого учета объема приема и транспортировки поверхностных сточных вод в соответствии с утвержденными правилами Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 № 776 с применением приборов учета и расчетным методом (ст. 20).

4. Возможность приема поверхностных сточных вод в систему водоотведения при включении данного пункта в договор водоотведения.

Правила холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644, определяют:



Муниципальное образование



- Промышленные, торговые предприятия
- Муниципальное образование
- Управляющие компании, ЖСК, ТСЖ

Рисунок 1 — Предлагаемая трансформация структуры расходов на отведение поверхностных сточных вод, на примере муниципального образования гоЛюберцы (сверху — в настоящее время, снизу — предлагается)

Плата за содержание имущества, необходимого для отведения поверхностных сточных вод

Плата за отведение поверхностных сточных вод = объем сточных вод × размер платы

Объем и виды работ определяются правилами технической эксплуатации систем и сооружений коммунального водоснабжения и канализации, приказом Госстроя России от 30.12.1999 № 168, Постановлением Правительства России от 03.04.2013 № 290.

Размер стоимости определяется в соответствии с федеральными или региональными сметными ценами, расценками, утвержденными Минстроем России или уполномоченным региональным органом государственной власти

Размер платы определяется органом местного самоуправления, который утверждает размер платы для приема и транспортировки сточных вод нецентрализованной системы водоотведения; *уполномоченным государственным органом субъекта РФ*, который утверждает тариф для приема поверхностных сточных вод в централизованную систему водоотведения

Размер объема сточных вод определяется приказом Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр

Рисунок 2 – Экономическая основа для организации отведения поверхностных сточных вод

— возможность водоотведения поверхностных сточных вод как с использованием централизованных систем водоотведения хозяйственно-бытовых, так и ливневых сточных вод.

— порядок заключения договоров на водоотведение, учет сточных вод с учетом утвержденных нормативов и балансовой принадлежности и т. п.

— обязанность установления норматива для каждого абонента органом местного самоуправления за исключением товариществ собственников жилья, организаций, которые управляют многоквартирными домами, абонентов с объемом менее 50 куб. метров в сутки за истекший год.

— особенности подключения к системам водоотведения.

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 № 776 определяет Правила организации коммерческого учета сточных вод. Коммерческий учет поверхностных сточных вод осуществляется расчетным способом в соответствии с методическими указаниями по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод, утвержденных Приказом Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр (п. 25 Правил);

Для организаций, управляющих многоквартирными домами, используются правила, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2012 № 124, в которых объем сточных вод рассчитывается как сумма объема холодной и горячей воды, поставленных в дом (п. 26 Правил)

Возможность взыскания за самовольное подключение к системам водоотведения по

Методическим указаниям по расчету объема принятых (отведенных) сточных вод с использованием метода учета пропускной способности канализационных сетей (Приказ Минстроя России от 17.10.2014 № 641/пр (п. 24 Правил).

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» предусматривает следующие тарифы в сфере водоотведения: тариф на водоотведение; тариф на транспортировку сточных вод; тариф на подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе водоотведения.

Данные тарифы могут устанавливаться в соответствии с методическими указаниями дифференцированно с учетом следующих параметров: наличие нескольких технологически не связанных между собой централизованных систем водоотведения; категории сточных вод (жидкие бытовые отходы; поверхностные сточные воды; хозяйственно-бытовые сточные воды и тп.); объема сточных вод.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491 предусматривает включение в состав платы по содержанию общего имущества в многоквартирном доме работы, предусмотренные минимальным перечнем услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 (п. 11.1).

Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 преду-

смачивает в минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме работы по прочистке ливневой канализации в теплый период года (п. 25).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 645 предусматривает в типовом договоре по водоотведению условия отведения (приема) поверхностных сточных вод в централизованные системы водоотведения (настоящий раздел включается в договор в случае, если организация водопроводно-канализационного хозяйства осуществляет прием поверхностных сточных вод, поступающих с земельных участков, из зданий и сооружений, принадлежащих абоненту).

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России от 17.10.2014 № 639/пр утверждены методические указания по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод с учетом оформленных (не оформленных) земельных участков, осадков: дождевого стока; талого стока; объемов грунтовых вод; дренажных стоков; объемов поливочных сточных вод.

Приказ Минстроя России от 25.12.2018 № 860/пр. СП 32.13330.2018. Свод правил. Канализация. Наружные сети и сооружения. СНИП 2.04.03-85.

Определены условия отведения поверхностного стока с селитебных территорий и промышленных площадок. Предусматривает возможность раздельной системы водоотведения.

Поверхностные сточные воды с территории предприятий, направляемые в централизованные системы водоотведения поселений, городских округов (поверхностные, бытовые), должны соответствовать требованиям к составу и свойствам сточных вод, установленным в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644.

Возможность приема поверхностных сточных вод с территорий предприятий в систему водоотведения поселений и городских округов (для совместной очистки с бытовыми сточными водами) определяется условиями прие-

ма сточных вод в эту систему и рассматривается в каждом конкретном случае. Отведение дождевых и талых вод с кровель зданий и сооружений, оборудованных внутренними водостоками, следует предусматривать в сеть водоотведения поверхностного стока без очистки.

Приказом Минстроя России от 14.01.2020 № 8/пр определен перечень документов, подтверждающих факт, что централизованная система водоотведения является централизованной ливневой системой водоотведения (канализации), предназначенной для отведения поверхностных сточных вод с территории поселения или городского округа.

ГОСТ Р 56038-2014 «Услуги управления многоквартирными домами» введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.2014 № 546-ст. В нем определены общие требования при осуществлении деятельности по управлению многоквартирными домами, к которым относятся следующее:

— при заключении договора управления многоквартирным домом обязательным условием для оказания услуг управления многоквартирным домом является определение границ ответственности.

— заказчиком определяется состав общего имущества многоквартирного дома, которое передается исполнителю для организации и выполнения работ и услуг по его содержанию и ремонту, в том числе элементы инфраструктуры, необходимые для отведения поверхностных сточных вод.

ГОСТ Р 56192-2014 «Услуги содержания общего имущества многоквартирных домов» введен приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.10.2014 № 1444-ст и предусматривает в качестве стандарта для многоквартирных домов работы по водоотведению с кровли и из подвальных помещений и придомовой территории.

При угрозе подтопления подвальных помещений должны быть предусмотрены меры по предотвращению такого подтопления, а также предусмотрены мероприятия, снижающие вредное воздействие на несущие конструкции подвала и микроклимат помещений. В этом случае проверяется работа дренажной систе-

мы, при необходимости определяются работы с организацией, осуществляющей водоотведение.

ГОСТ Р 56195-2014 «Услуги содержания придомовой территории, сбор и вывоз бытовых отходов» введен приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.10.2014 № 1447-ст и определяет:

– дренажную систему придомовой территории как элемент системы организованного поверхностного водоотведения, которая включает: водоприемники, кюветы, водоотводные и (или) дренажные канавы, закрытые системы дождевой канализации (гидроизолированные дождеприемные и смотровые колодцы, водоотводящие трубы-коллекторы), которые предназначены для обеспечения нормативного отвода дождевых, талых и грунтовых вод с придомовой территории;

– работы, входящие в услугу текущего содержания многоквартирного дома, по обеспечению беспрепятственного отвода дождевой и талой воды;

– очистку дождевой и дренажной системы в границах земельного участка не менее двух раз за сезон, очистка дождеприемных колодцев еженедельно, а дождеприемных решеток – ежедневно (в летний период);

– проведение работ в зимний период при температуре воздуха выше 0°C и таянии снега: по удалению застойной воды на тротуарах и въездах на придомовую территорию путем отвода ее в лотки и дождеприемные решетки; очистки крышек люков, водопроводных и канализационных колодцев.

Крышки люков, водопроводных и канализационных колодцев, в том числе пожарных гидрантов, должны полностью очищаться от снега и льда.

	Органы местного самоуправления, государственные органы	Юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица	Собственники многоквартирных домов (управляющие компании)
Примеры имущества, с территории которого формируется сток, формирующий водный объект	Муниципальные и государственные дороги, скверы, площади, пешеходные дорожки, земельные участки	Коммерческая недвижимость, земельные участки	Крыши многоквартирных домов, придомовая территория, включающая парковки, территорию детских и спортивных площадок
	Плата за содержание имущества, необходимого для отведения поверхностных сточных вод +		Плата за отведение поверхностных сточных вод
Примеры имущества, с помощью которого осуществляется отведение поверхностных сточных вод	Колодцы, дождеприемники, открытые лотки, трубопровод, коллекторы, очистные сооружения	Колодцы, дождеприемники, открытые лотки, трубопровод, коллекторы	Колодцы, дождеприемники, открытые лотки, трубопровод
Возможные решения	Договоры между уполномоченной организацией по содержанию инфраструктуры и отведению поверхностных сточных вод и собственниками земельных участков, объектов недвижимого имущества		
Основные правовые акты	В части приёма поверхностных сточных вод: п. 1 ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, Приказ Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр; в части содержания инфраструктуры: передача в концессию в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ, передача в уставной капитал для нецентрализованной системы водоотведения (при наличии возможности)	В части приёма поверхностных сточных вод: ст. 14 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ, Приказ Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр; в части содержания инфраструктуры: договорные отношения в соответствии с ГК РФ, Постановление Правительства России от 04.09.2013 № 776	В части содержания и отведения: протокол общего собрания; п. 15 ГОСТ Р 56192-2014; пп. 6.1, 6.3.1, 6.3.2; ГОСТ Р 56192-2014; Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491, ст. 158 ЖК РФ; Приказ Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр

Рисунок 3 – Структурная схема организации отведения поверхностных сточных вод

Наибольший интерес, сложность, неоднозначность, на наш взгляд, представляет вопрос заключения договоров с управляющими многоквартирными домами, компаниями и товариществами собственников жилья [14–15]. Рассмотрим основания заключения договоров более подробно.

Первый договор, который необходимо заключить между организацией, которой переданы объекты поверхностного водоотведения, и управляющей компанией многоквартирного дома — это договор на водоотведение. Основой для заключения договора является гл. XI типового договора водоотведения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 645 и пп. 38, 39 Правил № 644. Также следует отметить, что в указанных правилах прямо предусмотрено, что договор водоотведения поверхностных сточных вод заключается между организацией водопроводно-канализационного хозяйства и лицом, владеющим на законном основании объектом недвижимого имущества, в том числе земельным участком, зданием, сооружением, находящимся в зоне централизованного водоотведения поверхностных сточных вод. Данная зона определяется органом местного самоуправления в схеме водоснабжения и водоотведения. До утверждения схемы водоснабжения и водоотведения новые договоры водоотведения заключаются с абонентами, в отношении которых согласно решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации применяются тарифы на водоотведение для поверхностных сточных вод. Если зона централизованного водоотведения поверхностных сточных вод не определена органом местного самоуправления в схеме водоснабжения и водоотведения при определении площади земельного участка абонента, с территории которого осуществляется неорганизованный сброс поверхностных сточных вод, её следует определять с учетом пунктов Методических указаний по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод, утвержденных Приказом Минстроя России от 17.10.2014 № 639/пр.

С учетом данной методики производится расчет формируемого объема поверхностного стока с территории. Ключевым фактором для

расчета станет то, какой размер земельного участка под многоквартирным домом необходимо использовать.

В обзоре судебной практики Верховного Суда России № 2 за 2019 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 17.07.2019 и Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 дан следующий ответ: «Необходимо использовать такой размер земельного участка, который необходим для эксплуатации многоквартирного дома.»

Пример расчета годового объема дождевого, талого стоков произведен с учетом ФГУП «НИИ ВОДГЕО» «Рекомендаций по расчету систем сбора и отведения и очистки поверхностного стока с селитебных территорий, площадок предприятий и определению условий выпуска» [16], СП 131.13330.2012 «СНиП 23-01-99 Строительная климатология», а также СП 32.13330.2012 «СНиП 2.04.03-85 Канализация. Наружные сети и сооружения». Согласно расчету, по формулам выше приведенных нормативных и методических документов [17; 18], при эффективной площади кровли в 99,4 м² (0,00994 га) среднегодовой объем дождевого и талого стоков с кровли составил: $W = 35,49 \text{ м}^3/\text{год}$. При стоимости водоотведения в 25 руб./м³ размер оплаты в год составит 887,25 руб.

При выстраивании работы с управляющими многоквартирными домами компаниями следует обратить внимание на наличие административной ответственности за отсутствие договоров со специализированной организацией на водоотведение, содержание водоприемных устройств, сооружений, приводящих к подтоплениям. Например, в соответствии со ст. 6.6 КоАП Московской области от 04.05.2016 № 37/03-2016, штраф на юридических лиц составляет от 10 до 50 тыс. руб.

Второй договор, который возможно заключить между организацией, которой переданы объекты поверхностного водоотведения, и управляющими компаниями многоквартирных домов, товариществами собственников жилья — это договоры на содержание инфраструктуры по приему поверхностных сточных вод от управляющих многоквартирными дома-

ми компаний. В рамках заключения договоров по содержанию элементов общего имущества собственников многоквартирного дома, обеспечивающего отведение поверхностных сточных вод, имущества многоквартирного дома. Данные работы прямо предусмотрены п. 25 Постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290. Работы по содержанию, прочистке ливневой канализации включены в перечень обязательных работ, которые должны проводить управляющие компании, но как правило не проводятся. Практика оспаривания необходимости расходов и проведения соответствующих работ не нашла поддержки в судах².

Другим возможным источником дохода для организаций, решающих вопрос поверхностного водоотведения являются получаемые средства за подключаемую нагрузку к сетям. Данная практика распространена в г. Москве.

Так, подключение к системе водоотведения включает в себя ставку тарифа на покрытие расходов прокладки ливневых сетей от точки подключения до подключения в расчете на 1 метр (для примера: подключение ГУП «Мосводосток» составляет 179,9 тыс. руб. за

1 м² для сетей диаметром прохода от 501 мм до 700 мм, согласно приказу Департамента экономической политики и развития города Москвы от 17.12.2019 № 380-ТР), а также взимается плата за подключаемую нагрузку за один м³ поверхностных стоков.

Выводы и рекомендации

Выстроенная предлагаемым образом работа позволит не только системно организовать работу по отведению поверхностных сточных вод на рыночных принципах, вовлекая все хозяйствующие субъекты, но и обеспечить экономии средств муниципального бюджета за счет привлечения внебюджетного финансирования в строительство новых перекачивающих насосных станций, сетей и сооружений и иной инфраструктуры для отведения поверхностных сточных вод.

Существенным импульсом для развития данной работы могли быть и изменения в Постановлении Правительства Российской Федерации от 14.02.2012 № 124 в части учета при расчетах за водоотведение объема поверхностных сточных вод с придомовых территорий, рассчитанных с учетом утвержденной методики [19].

ЛИТЕРАТУРА

1. Проблема отвода дождевой воды. Строительство ливневок: новые решения старых проблем // Как просто! URL: <https://www.kakprost.o.ru/kak-975612-problema-otvoda-dozhdevoy-vody-stroitelstvo-livnevok-novye-resheniya-staryh-problem#ixzz6mmnzhifz> (дата обращения: 02.02.2021).

2. Теплова И.Д., Маршалкович А.С., Данилина Н.В. (2016). Анализ мирового опыта развития транспортной системы различных городов // Новшества в области технических наук: Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции № 1 (Тюмень, 25 января 2016 г.). Тюмень, 80 с.

3. Михайлов А.М. (2017). Оценка состояния ливневой канализации города Красноярск: проблемы и особенности управления // Молодой ученый. № 44 (178). С. 70–72.

4. СНиП 2.04.03-85 «Канализация. Наруж-

ные сети и сооружения» // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

5. Минстрой сообщил об износе коммунальных сетей в стране на 58 % // Интерфакс. 26.03.2020. URL: <https://www.interfax.ru/business/700998>.

6. Основные фонды // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rossstat.gov.ru/folder/14304>.

7. Гришина Г.Ю., Никитина О.В. Ливневая канализация: правовое регулирование и пошаговый алгоритм действий в целях. URL: <https://vodanews.info/wp-content/uploads/2017/10> (дата обращения: 25.01.2021).

8. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном

²См., например, Определение арбитражного суда Московского округа от 08.09.2020 по делу А41-93936/19.

уровнях за 2019 год. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 12.03.2021).

9. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

10. О водоснабжении и водоотведении : Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

11. Правила холодного водоснабжения и водоотведения : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

12. Об утверждении Правил организации коммерческого учета воды, сточных вод : Постановление Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 № 776 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

13. О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения : Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

14. Письмо министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской

Федерации от 28.12.2017 № 49721-ДБ/04 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2021).

15. Почему управляющие организации должны убирать последствия паводка на придомовом участке // РосКвартал. URL: <https://roskvartal.ru/soderzhanie-mkd/10258-pochemu-uo-dolzha-ubirat-posledstviya-pavodka-na-pridomovom-uchastke> (дата обращения: 15.01.2021).

16. Рекомендации по расчету систем сбора и отведения и очистки поверхностного стока с сельских территорий, площадок предприятий и определению условий выпуска : Методическое пособие. Подольск : ООО «Издательство ВСТ», 2006. 61 с.

17. Рекомендации по нормированию труда работников предприятий внешнего благоустройства. Часть 1. Рекомендации по нормированию труда работников предприятий по эксплуатации дорожного, зеленого хозяйства и санитарной очистки городов : утв. Приказом Минстроя РФ от 06.12.1994 № 13.

18. Ницкая С.Г. (2009). Формирование поверхностного стока : Учебное пособие. Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ. 38 с.

19. Об утверждении Методических указаний по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод : Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России от 17.10.2014 № 639/пр // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.01.2020).

ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC FRAMEWORK OF MUNICIPAL SURFACE WASTEWATER DISPOSAL

A.N. Syrov

Administration of the city district of Lyubertsy, Moscow region,
Lyubertsy, Russia

ABSTRACT:

The issues that have not been adequately addressed at the level of public authorities and economic entities in the recent decades are currently becoming an urgent municipal management challenge. One of them is the surface wastewater disposal. This field, neglected in almost all national municipalities, also considering the local budgets deficit, holds back urban development and lowers living comfort in a municipality. It is necessary to develop new approaches and to update the existing ones to organize the municipal surface wastewater disposal in conditions of considerable budget limitations.

Using the logical, complex analysis along with synthesis and induction research methods, proposals to improve the efficiency of the surface wastewater disposal at municipal level are developed and justified. To elaborate such proposals, statistical data from Rosstat, departmental data from the Ministry of Construction and Housing and Utilities, the Ministry of Finance of the Russian Federation, as well as expert observations and assessments have been used.

As a result, the article provides a model for building processes in a municipality to organize the surface wastewater disposal. The proposed approach will allow to involve all economic entities in the process of water disposal from the municipal territory, ensuring sustainability of the entire economic system, and also providing the opportunity to fund both the surface wastewater disposal and the corresponding infrastructure maintenance. The logical conclusion of the article is the need to transform the existing regulatory acts in order to increase the efficiency of the surface wastewater disposal.

KEYWORDS: municipal management, municipal assets management, economics of municipal service, municipal economy, economics of wastewater disposal, surface wastewater disposal management.

AUTHORS' INFORMATION:

Andrey N. Syrov – Ph.D. of Economic Sciences; Administration of the city district of Lyubertsy, Moscow region (190, Oktyabrskiy Av., Lyubertsy, Moscow Region, 140000, Russia); a.n.sirov@yandex.ru.

FOR CITATION: Syrov A.N. (2021). Organizational and economic framework of municipal surface wastewater disposal, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 52–64.

REFERENCES

1. The problem of removal of rainwater. Construction of storm drains: New solutions of old problems. How easy! URL: <https://www.kakprosto.ru/kak-975612-problema-otvoda-dozhdevoy-vody-stroitelstvo-livnevok-novye-problemy-staryh-prblem#ixzz6mmnzhifz> (accessed 02.02.2021).
2. Teplova I.D., Marshalkovich A.S., Danilina N.V. (2016). Analysis of world experience in the development of a transport system of various cities, innovations in the field of technical sciences. In: Proceedings of the International scientific and practical conference No. 1 (Tyumen, January 25, 2016). Tyumen, 80 p.
3. Mikhailov A.M. (2017). Assessment of the state of the storm sewer of the city of Krasnoyarsk: problems and features of management, *Young scientist*, no. 44 (178), pp. 70–72.
4. SNiP 2.04.03-85 “Sewerage. External networks and facilities“. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).
5. The Ministry of Construction reported about the wear of public utilities in the country by 58 %. Interfax. 26.03.2020. URL: <https://www.interfax.ru/business/700998>.
6. Main funds. Federal State Statistics Service. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/14304>.
7. Grishina G.Yu., Nikitina O.V. Storm sewage: legal regulation and step-by-step actions algorithm for purposes. URL: <https://vodanews.info/wp-content/uploads/2017/10> (accessed 25.01.2021).
8. Information on the results of monitoring the execution of local budgets and intergovernmental relations in the constituent entities of the Russian Federation at the regional and municipal levels for 2019. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_local_results/ (accessed 12.03.2021).
9. Water Code of the Russian Federation : Federal Law No. 74-FZ dated 03.06.2006. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).
10. About water supply and drainage. Federal Law No. 416-FZ dated 07.12.2011. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).
11. Rules of cold water supply and drainage. Decree of the Government of the Russian Federation No. 644 dated 29.07.2013. ConsultantPlus.

URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).

12. On approval of the Rules for the organization of commercial metering of water, wastewater. Decree of the Government of the Russian Federation No. 776 dated 04.09.2013. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).

13. On state regulation of tariffs in the field of water supply and drainage. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 406 dated 13.05.2013. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).

14. Letter of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation No. 49721-DB/04 dated 28.12.2017. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2021).

15. Why management organizations should remove the consequences of a flood in the local area. RosKvartal. URL: <https://roskvartal.ru/soderzhanie-mkd/10258-pochemu-uo-domledstviya-pavodka-na-pridomovom-uchastke> (accessed 15.01.2021).

16. Recommendations for the calculation of systems for collecting and leading and cleaning the surface runoff from residential areas, enterprises sites and the definition of output conditions. A methodological manual. Podolsk: LLC Publishing House VST, 2006. 61 p.

17. Recommendations for the regulation of labor of employees of external improvement enterprises. Part 1. Recommendations for the regulation of labor of employees of enterprises for the operation of road, green economy and sanitary cleaning of cities. Order of the Ministry of Construction of the Russian Federation No. 13 dated 06.12.1994.

18. Nitskaya S.G. (2009). Formation of surface drain. Tutorial. Chelyabinsk, Publishing Center of SUSU, 38 p.

19. On the approval of the Methodological Guidelines for calculating the volume of accepted (allotted) surface wastewater. Order of the Ministry of Construction, Housing and Communal Services of Russia No. 639/pr dated 17.10.2014. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 15.01.2020).

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ МОЛОДЕЖИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.56.51

Е.И. Васильева

Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 215177

Т.Е. Зерчанинова

Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 326908

А.С. Никитина

Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 724431

АННОТАЦИЯ:

Проблема исследования. Участие местного сообщества, в том числе молодежи, в местном самоуправлении может способствовать трансформации и обогащению процесса принятия управленческих решений, основанных на разнообразных взглядах и подходах к решению вопросов местного значения. Смещение внимания на тех, на кого направлено данное решение или кого затрагивает вопрос местного значения, может способствовать повышению качества разрабатываемых программ и проектов, росту доверия к ним за счет прозрачности для граждан порядка и процедур принимаемых решений. Взаимодействие местного сообщества и органов местного самоуправления ведет не только к наращиванию гражданского потенциала, но и к росту подотчетности в системе публичного управления и способствует формированию доверия населения. Однако, исследования показывают, что молодежь слабо вовлечена в решение вопросов местного значения.

Цель исследования – изучить результаты экспертной оценки состояния и проблем гражданского участия молодежи в местном самоуправлении, вовлечения молодежи в социально-политические процессы на муниципальном уровне.

Методология и методы. Методологической базой исследования является институциональный подход. В работе анализируются институциональные основы участия молодежи в местном самоуправлении, различные формы такого участия. Для сбора эмпирических данных были использованы следующие методы: анализ официальных документов, анкетный опрос молодежи Российской Федерации ($n = 2026$ чел.), экспертное интервью (30 экспертов: ученые-исследователи, представители органов государственной власти и местного самоуправления, некоммерческих организаций, учебных заведений).

Результаты исследования. Современная российская молодежь обладает высоким уровнем гражданской активности, но в местное самоуправление вовлечена слабо. Для привлечения молодежи к участию в местном самоуправлении необходимо выстроить единый механизм, основанный на триаде «информирование – обсуждение – активное участие молодежи в решении вопросов местного значения». Также необходимо создание институциональной среды вовлечения, включая структуры в органах местного самоуправления для сопровождения проектов, предлагаемых молодежью.

Научная новизна. Исследование расширяет представления об институциональных основах гражданского участия молодежи в местном самоуправлении; изложены факты, характеризующие опыт и потребность гражданского участия молодежи в местном самоуправлении; выявлены состояние и проблемы гражданского участия молодежи в местном самоуправлении.

БЛАГОДАРНОСТИ: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31551.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: гражданская активность, гражданское участие, молодежь, местное самоуправление, формы участия в местном самоуправлении, протестная активность.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Елена Игоревна Васильева – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); vasilyeva-ekb@yandex.ru.

Татьяна Евгеньевна Зерчанинова – кандидат социологических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); zerchaninova-te@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-1582-1982.

Алена Сергеевна Никитина – кандидат социологических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); Nikitina-as@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-3804-4952.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Никитина А.С. (2021). Состояние и проблемы гражданского участия молодежи в местном самоуправлении: экспертный анализ // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 66–75.

Введение

Участие местного сообщества, в том числе молодежи, в местном самоуправлении (МСУ) может способствовать трансформации и обогащению процесса принятия управленческих решений, основанных на разнообразных взглядах и подходах к решению вопросов местного значения. Смещение внимания на тех, на кого направлено данное решение или кого затрагивает вопрос местного значения, может способствовать повышению качества разрабатываемых программ и проектов, росту доверия к ним за счет прозрачности для граждан порядка и процедур принимаемых решений. Взаимодействие местного сообщества и органов местного самоуправления ведет не только к наращиванию гражданского потенциала, но и росту подотчетности в системе публичного управления и способствует формированию доверия населения. Однако исследования показывают, что молодежь слабо вовлечена в решение вопросов местного значения.

Необходимость вовлечения населения в процесс разработки и реализации политических решений на различных уровнях публичного управления получила широкое освеще-

ние в научной литературе [1–4]. При этом вовлеченность охватывает достаточно широкий спектр социальных практик и технологий: от информирования граждан о проводимой политике и предпринимаемых мерах до предоставления гражданам возможности принимать окончательное решение.

Цель исследования – изучить результаты экспертной оценки состояния и проблем гражданского участия молодежи в местном самоуправлении, вовлечения молодежи в социально-политические процессы на муниципальном уровне.

Теоретические основы исследования

Важно отметить, что в различных регионах мира уделяется пристальное внимание формированию стратегий вовлечения граждан в принятие политических решений в целях преодоления так называемых «демократических дефицитов». Указанные дефициты включают в себя следующие противоречия:

1) между интересами и предпочтениями. Обсуждение позволяет артикулировать интересы и сформировать их в рамках конкретных решений и предпочтений;

2) между местным сообществом и его представителями. Поскольку выборы редки, процедур отчета не предусмотрено, как и влияния на депутатов, то проведение консультаций, голосований и т. п. способно улучшить представительство интересов местного сообщества в реализуемых решениях;

3) между представительной и исполнительной властями. Формы участия позволяют гражданам влиять на решения администрации, смягчая разрыв между интересами общества и интересами бюрократии;

4) между администрацией и полученными результатами. Прямое участие населения, обсуждения и консультации могут смягчить ограничения используемых бюрократических подходов, особенно при решении общественных проблем, требующих сотрудничества или взаимодействия с негосударственными субъектами [5].

По мнению Дж. Стюарта, вовлечение граждан позволяет:

– улучшить информационные потоки между поставщиками услуг, гражданами и лицами, принимающими решения;

– обеспечить разнообразие взглядов, подходов и механизмов принятия решений;

– организовать обратную связь в управлении городом, регионом;

– использовать гражданский потенциал и ресурсы общества для решения общественных проблем;

– способствовать росту качества реализуемых проектов и программ, их большему соответствию запросам местного сообщества территории.

Организация экономического сотрудничества и развития рассматривает участие населения в публичном управлении как условие для эффективного и качественного управления, поскольку оно повышает прозрачность и подотчетность [6]. Она также определила ряд преимуществ вовлечения населения, в т. ч.:

– обеспечение лучшего понимания потребностей местного сообщества и смягчение неравенства доступа к процессам принятия решений;

– обеспечение использования информации, идей и ресурсов местного сообщества и организаций для решения сложных задач;

– снижение сопротивления и рост доверия к публичному управлению [7].

В научной литературе рассматриваются различные формы обеспечения участия населения. На наш взгляд, наиболее прикладной характер имеет классификация, предложенная Международной ассоциацией общественного участия, согласно которой выделяется 5 уровней участия: информирование, консультирование, вовлечение, сотрудничество и расширение возможностей [8]. При этом значение имеет не только предоставление возможностей для участия, но и обеспечение гарантий такого рода участия. В таблице 1 представлено содержание каждого уровня участия.

В настоящее время работа по изменению подходов к участию населения в местном самоуправлении актуализирована и в Российской Федерации в рамках разрабатываемых Основ государственной политики в области развития местного самоуправления до 2030 года, в проекте которых значительное внимание будет уделено развитию форм участия граждан в местном самоуправлении [9]. Предлагаемые подходы включают развитие механизмов обратной связи, в том числе развитие цифровых форматов взаимодействия.

Развитие основ государственной политики требует анализа и сложившейся системы обеспечения прав граждан на участие в местном самоуправлении. Стратегический характер данного документа обуславливает необходимость изучения поведения молодежи и ее практики участия в местном самоуправлении, поскольку именно молодежь будет основным субъектом реализации заложенных в разрабатываемом документе положений и технологий.

В нашем исследовании под гражданским участием молодежи в местном самоуправлении понимается участие молодежи в жизни местного сообщества, в решении вопросов местного значения в различных конструктивных формах гражданской активности.

Виды гражданского участия молодежи в МСУ могут быть выделены в следующих сферах:

– политическое участие (электоральное, подписание петиций, партийная активность, протестная активность, взаимодействие с органами власти и т. п.)

Таблица 1 – Уровни участия населения в процессе принятия решений

Информирование	Консультирование	Вовлечение	Сотрудничество	Расширение возможностей
<i>Цель формы</i>				
Предоставить общественности информацию, которая поможет ей понять проблему, альтернативы, возможности и / или решения.	Для получения обратной связи об альтернативах и / или решениях	Работать напрямую с общественностью и гарантировать, что общественные интересы учитываются	Взаимодействие с общественностью по каждому решению, включая разработку альтернатив и определение предпочтительного решения.	Окончательно решение принимается общественностью
<i>Гарантии</i>				
Обязательство информирования	Обязательство информировать о том, как мнение общественности повлияло на принятое решение	Обеспечение институционализированных форм учета мнения и отражения процедур учета мнения населения публично	Расширение спектра вопросов для решения с учетом мнения населения, экспертное сопровождение гражданских инициатив	Гарантии реализации принятого решения

– экономическое участие (работа, занятость, индивидуальное предпринимательство, программы и проекты для экономического развития муниципального образования и т. п.).

– социальное участие (благотворительность, участие в общественных организациях, социальные проекты и программы, участие в социальных акциях и т. п.).

– бытовое участие (помощь близким).

Решение участвовать или не участвовать в местном самоуправлении может зависеть от множества политических, экономических, социальных факторов. Большое значение, на наш взгляд, имеет институциональная среда, сложившаяся в муниципальном образовании. К ней относится социально-экономическая ситуация в муниципальном образовании и её восприятие молодежью, мнение молодежи о результативности и эффективности деятельности органов МСУ по решению вопросов местного значения, муниципальные программы и проекты для молодежи, характер взаимодействия органов МСУ с молодежью, информированность молодежи о формах участия в МСУ, о деятельности органов МСУ, о мероприятиях для молодежи, доверие молодежи к органам МСУ, к источникам информации о МСУ (официальный сайт органов МСУ, местная газета, местное ТВ).

Методология и методы

Методологической базой исследования является институциональный подход. В статье анализируются институциональные осно-

вы участия молодежи в местном самоуправлении, различные формы такого участия. Для сбора эмпирических данных были использованы следующие методы: анализ официальных документов, анкетный опрос молодежи Российской Федерации ($n = 2\,026$ чел.), экспертное интервью. В опросе приняли участие 30 экспертов. Критерии для отбора экспертов:

1) место работы: вузы, организации среднего профессионального образования, общеобразовательные организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, молодежные общественные организации и движения;

2) занимаемая должность: не ниже руководителя структурного подразделения;

3) стаж работы: не менее 5 лет в организации.

Результаты исследования

Характеризуя степень вовлеченности российской молодежи в местное самоуправление, эксперты отмечают, что российская молодежь очень активна. Тем не менее, многие эксперты высказывают точку зрения, что активность в значительной степени обусловлена местом проживания и в значительной степени концентрируется в городах, а не сельских территориях.

Эксперт 10: «Нынешнее поколение (его по-разному называют: поколение Путина, поколение Зумеров, поколение Тик Тока и т. д.) – это очень активное, очень целе-

устремленное и очень свободное по своим ценностным установкам поколение молодежи, собственно говоря, оно сильно отличается от тех поколений, которые были в России раньше, оно очень активное. Любая гражданская активность локализуется в крупных городах, есть и ресурсы, и социальные связи. В сельской местности, думаю, вряд ли.»

Эксперт 7: *«Еще есть разница в регионах. Московская молодежь, например, более активна. В Москве более протестная молодежь, она очень чувствительна к трендам, как тонкая струна гитары. От любого легкого прикосновения уже возбуждается и создает свою повестку.»*

Эксперт 21: *«Могу сказать только за два региона России – Башкортостан и Санкт-Петербург, шесть лет занимаюсь молодежной политикой, начиная с местного уровня. Если говорить про Башкортостан – уровень вовлеченности молодежи очень низкий, активность прослеживается лишь на уровне вузов. Касаемо Санкт-Петербурга – полностью диаметрально противоположная ситуация: молодежь весьма активна, поскольку в городе сосредоточены топовые вузы РФ, и поэтому молодежь стекается со всей страны. Молодежь аккумулируется, как правило, в вузах, волонтерских организациях, а также студенческих стройотрядах.»*

Эксперт 17: *«Многие остаются „за бортом“ гражданской активности. Особенно остро это ощущается в поселках. В поселках ведь тоже какая-то жизнь есть, есть органы местного самоуправления, но в их работу традиционно вовлечены, в первую очередь, всевозможные дети и племянники главы администрации, членов различных общественных советов и так далее. В остальном же прослеживаются такие же центристремительные процессы: все хотят в крупный город. Поэтому молодежи не очень интересно, как там будет жизнь в поселках.»*

Однако, непосредственно в местное самоуправление, по мнению экспертов, молодежь вовлечена очень слабо:

Эксперт 12: *«В слабой степени, так как инструменты вовлечения и участия молодежи в МСУ очень ограничены. Это касается и вопросов МСУ, и вопросов внутренней политики.»*

Эксперт 22: *«Слабо вовлечена. Молодёжные правительства и молодёжные советы при них включают в себя меньше 0,01 % от всей молодёжи регионов. По анализу Росмолодёжи, государственная молодёжная политика охватывает не больше 5 % молодёжи. Молодёжные органы местного самоуправления, как правило, созданы формально, не имеют ресурсов, реальных полномочий и рычагов, а администрации часто имеют слишком большое влияние и самостоятельно их формируют из лояльных и часто не самых инициативных людей.»*

Эксперт 19: *«По сути, молодежь в местном самоуправлении у нас практически не участвует. Мы имеем не очень хороший опыт в организации молодежных дум и избирательных комиссий, чья деятельность была неэффективной. Нет у молодежи заинтересованности и доступа к информации, которая им интересна.»*

Экспертные оценки полностью совпадают с результатами опроса молодежи Российской Федерации: большинство молодых людей действительно не имеют опыта участия в местном самоуправлении в формах, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10]. Респонденты считают, что не могут реально повлиять на ситуацию в городе и ссылаются на нехватку времени (табл. 2).

Значительная часть экспертов отметила незаинтересованность и неготовность органов местного самоуправления к вовлечению молодежи в местное самоуправление, что негативно сказывается на активности молодежи:

Эксперт 21: *«Органы местного самоуправления не заинтересованы во взаимодействии с молодежью в процессе решения вопросов местного значения в силу того, что органы не понимают, не видят в этом смысла. К тому же являются слишком возрастными и зачастую просто думают,*

Таблица 2 – Если Вы не участвуете в осуществлении местного самоуправления в Вашем городе (селе), то по каким причинам? (можно было выбрать несколько вариантов ответов)

№ п/п	Причины	Доля, %
1	Занятость на работе и дома, нет времени	37,7
2	Считаю, что не могу реально повлиять на ситуацию в городе	38,7
3	Низкий уровень образования, отсутствие способностей	17,3
4	Плохо информирован(а) о своих правах и возможностях	24,4
5	Отсутствие организации участия населения	22,3
6	Есть отрицательный опыт участия	7,5
7	Другое	4,7

Таблица 3 – В какой степени Вы информированы о деятельности органов местного самоуправления (депутатов местной думы, местной администрации)?

№ п/п	Уровень информированности	Доля, %
1	Полностью информирован	9,6
2	Скорее информирован, чем нет	35,0
3	Скорее не информирован	33,4
4	Не информирован	14,7
5	Затрудняюсь ответить	7,4

что молодежь – это угроза. Мы же считаем, что молодежь – это потенциал, в рамках которого можно расширить границы реализации работы и программы муниципального образования.»

Эксперт 24: *«На данный момент много ребят готовы участвовать в местном самоуправлении, но чаще всего желание пропадает при первой трудности. Плюс нет четкого понимания о возможностях роста и перспективах.»*

Эксперт 22: *«Органы местного самоуправления допускают к этой работе только лояльную молодёжь, а очень часто нужны люди, которые могут видеть проблемы и говорить о них и о решениях. Нужно изменить систему отбора представителей в молодёжные органы, сделав выборы прямыми, где за кандидатов голосует молодёжь муниципалитета, а не выбирают администрации.»*

Эксперт 28: *«Органы местного самоуправления используют эти формы в сво-*

их целях, придавая им имитационный характер, что снижает интерес граждан к ним.»

Существенно снижает потенциал использования форм вовлечения молодежи в местное самоуправление, по мнению экспертов, слабая информированность молодежи о возможностях участия в принятии решений.

Эксперт 24: *«Существует проблема в слабой освещённости возможности участия в вопросах местного значения. Для возможности участия в местном самоуправлении надо знать ресурсы администрации, либо состоять в молодежном объединении.»*

Эксперт 30: *«Необходимо использовать те каналы, которые использует молодежь, такие как социальные сети. Но информирование должно быть понятным, прозрачным, показывать реализацию инициатив.»*

Опрос молодежи также показал, что считают себя неинформированными о деятельности органов местного самоуправления полностью или частично 48,1 % респондентов (табл. 3).

При анализе форм гражданской активности российской молодежи эксперты единогласно выделили такие формы, как протестная активность, флешмобы, акции, онлайн-голосования:

Эксперт 17: *«Молодежь интересуют вещи, во-первых, трендовые или даже „хайповые“, как сейчас принято говорить, а во-вторых, те, в которых можно начать что-то делать, не разбираясь по ходу дела в сложностях и тонкостях.»*

Эксперт 20: *«Наиболее распространённые формы гражданского участия – митинги, волонтерство, частные инициативы (собрались и сами что-то сделали).»*

Экспертные оценки подтверждаются данными опроса молодежи: 55 % респондентов участвовали в волонтерстве, 58 % – в мероприятиях для молодежи (конкурсы, форумы, конференции и т. п.).

При этом, по мнению экспертов, наиболее интересны молодежи социальные проекты, экологические проекты, урбанистика, организация мест для занятия спортом, проведения досуга:

Эксперт 21: *«У нас в городе волонтеры муниципального образования (порядка 40 человек) начиная с марта, как только началась пандемия, активно „вливались“ в помощь и в каждодневном режиме отработывали заявки, поступавшие на общий колл-центр ЕР. Они это делали, исходя не из своих политических убеждений, а с целью помощи своим соседям, жителям муниципального образования. Касается районного штаба, порядка 120 человек – студенты, просто молодежь, которая живет на территории муниципального образования и готова активно помогать людям. У нас очень развит экологический проект, мы проводим акции по раздельному сбору мусора и просвещению в школах.»*

Однако эксперты отмечают быстрое угасание интереса молодежи к реализуемым проектам и неготовность муниципалитета продолжить работу. Также необходимо учесть, что многие проекты реализуются как разовые, хотя в их процессе создается общее имущество, которое требует «обсаживания», контроля его содержания:

Эксперт 21: *«Молодежь, как я уже отметил ранее, именно с точки зрения благоустройства участвует как в подаче инициатив, так и в сборе этих инициатив, создавая в дальнейшем программу и проекты благоустройства. В дальнейшем презентуют жителям, проводя публичные слушания, голосования в социальных сетях и прочее. На моем уровне, в моем муниципальном образовании это происходит так.»*

Эксперт 18: *«С одной стороны, инициатива молодежи имеет место, но не долгоиграющая. Если какой-то интерес необходимо реализовать – они активны. Явный пример: в мае обратились к главе города ребята, катающиеся на самокатах. Они стали инициативной группой, мы им разрешили сформировать свой кластер, где бы они могли заниматься, передали им строительный материал, они обосновались у стадиона «Горняк». Но это продлилось буквально три недели, месяц, после чего данная площадка превратилась в по-*

мойку, за которой никто не следит. Даже внутри группы, которая проявляла активность, не разобрались, кто за что отвечает. На телефонные звонки уже не отвечали, а призыв сесть снова за стол переговоров проигнорировали. На сегодняшний день с данной группой абсолютно потеряна связь. Понятно, что нужно молодежи. Мы со своей стороны, наверное, должны смотреть на эти потребности, но сами они как организаторы не самостоятельны на сегодняшний день.»

Эксперты отмечают, что для полноценного вовлечения молодежи необходимо проектное сопровождение, которое позволит осуществлять помощь, выстраивать взаимодействие, поскольку у молодежи часто нет опыта данной работы.

Эксперт 17: *«Для того чтобы деятельность была эффективной, нужен какой-то план, программа, схема. Любая деятельность должна быть так или иначе спланирована, а значит кто-то должен следить за соответствием плану.»*

Также эксперты отметили необходимость комплексной выстроенной системы для вовлечения молодежи в местное самоуправление на всех уровнях управления.

Эксперт 21: *«Что касается дальнейшего развития на 5–10 лет, необходимо вводить поощрения на муниципальном и региональном уровне за волонтерскую деятельность, чтобы в региональном законе присутствовали методы поощрения молодежи, которая помогает жителям округа, как-то отмечать их.»*

Выводы

Таким образом, эксперты отметили, что современная российская молодежь обладает высоким уровнем гражданской активности. Однако большинство форм такой активности носит стихийный характер и может быть охарактеризована как активность в интернете. Эксперты солидарны в том, что в местное самоуправление молодежь вовлечена слабо, вовлечение носит селективный характер, непрозрачный для большинства и не имеющий понятных социальных последствий как для активистов, так и для местного сообщества.

Также, по мнению экспертов, социально-экономическая ситуация в малых городах приводит к миграции наиболее активной молодежи в крупные и крупнейшие города, снижению человеческого потенциала небольших городов и поселков, еще в большей степени затормаживая их развитие.

Для привлечения молодежи к участию в местном самоуправлении необходимо выстроить единый механизм, основанный на триаде

«информирование — обсуждение — активное участие молодежи в решении вопросов местного значения». Также необходимо совершенствование нормативной базы в части расширения форм участия, в том числе и посредством цифровых технологий, и создание институциональной среды вовлечения, включая структуры в органах местного самоуправления для сопровождения проектов, предлагаемых молодежью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Torney-Purta J. (2002). The school's role in developing civic engagement: A study of adolescents in twenty-eight countries, *Applied Developmental Science*, no. 6, pp. 203–212.

2. Hillygus D.S. (2005). The missing link: Exploring the relationship between higher education and political engagement, *Political Behavior*, no. 27, pp. 25–47.

3. Torney-Purta J. (2009). Memo the field: What we need to know. In: Hollander E., Burack C. (eds.). How young people develop long-lasting habits of civic engagement, pp. 68–73. URL: <http://www.compact.org/wp-content/uploads/2009/05/spencerconversationresearchagenda1.pdf>.

4. Newell M.A. (2011). An exploration of civic engagement of community college students and graduates (Doctoral dissertation). URL: <http://edweb.csus.edu/edd/dissertations/cohort2/newellmallory.html>.

5. Stewart J. (2009). Dilemmas of Engagement: The Role of Consultation in Governance. Canberra, ANU Press.

6. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2009. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris, OECD Publishing.

7. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2017. Skills for a High Performing Civil Service. Paris, OECD Publishing.

8. Katsonis M. (2019). Designing effective public engagement: the case study of Future Melbourne 2026, *Policy Design and Practice*, vol. 2, no. 2, pp. 215–228.

9. ВАРМСУ обсуждает основы госполитики: вовлечение населения, инициативные проекты // Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/varmsu-obsuzhdaet-osnovy-gospolitiki-vovlechenie-naseleniya-initsiativnye-proekty/> (дата обращения: 21.02.2021).

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.02.2021).

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF CIVIC PARTICIPATION OF YOUTH IN LOCAL GOVERNMENT: EXPERT ANALYSIS

E.I. Vasileva

Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public
Administration,
Ekaterinburg, Russia

T.E. Zerchaninova

Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public
Administration,
Ekaterinburg, Russia

A.S. Nikitina

Russian Presidential
Academy of National
Economy and Public
Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

Research problem. The involvement of local community, including the youth, in local government can transform and enrich the process of management decision making based on various perceptions and approaches to local problem solving. Shifting the focus to those who are the target of this decision or affected by local issues can contribute to the programs and projects quality improvement, increased trust through transparency of order and procedures of the decisions made. The interaction between the local community and local authorities provides for the civic capacity development, contributes to the increased accountability in the public administration system and leads to the public confidence building. However, according to the research, young people are hardly involved in the local problem solving.

The research purpose is to explore the results of the expert assessment of the current state and problems of the youth participation in the local government, the involvement of young people in socio-political processes at municipal level.

Methodology and methods. The institutional approach makes the methodological framework of the research. The institutional foundations of the youth participation in local government and various forms of such participation are analyzed in the research. To collect empirical data, the following methods have been used: analysis of official documents, questionnaire survey of the RF youth ($n = 2\,026$ people), expert interview (30 experts: researchers, scientists, representatives of public bodies, local government, non-profit organizations, educational institutions).

Research results. Modern Russian youth, having a high level of civic participation, is poorly involved in local government. To encourage the young people's involvement in local government, a single mechanism should be built based on the triad "informing – discussing – active participation of young people in local problem solving". Also, it is important to create the institutional involvement environment, including structures in local governments to support projects initiated by the youth.

Scientific novelty. The study expands understanding of the institutional foundations of the youth civic involvement in local government; facts characterizing the experience and need of civic participation of youth in local government are provided; current state and problems of youth civic participation in local government are revealed.

FUNDING: The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project no. 20-011-31551.

KEYWORDS: citizen activism, civic participation, youth, local government, forms of participation in local government, protest activism.

AUTHORS' INFORMATION:

Elena I. Vasileva – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); vasilyeva-ekb@yandex.ru.

Tatiana E. Zerchaninova – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); zerchaninova-te@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-1582-1982.

Alena S. Nikitina – Ph.D. of Sociological Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); Nikitina-as@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-3804-4952.

FOR CITATION: Vasileva E.I., Zerchaninova T.E., Nikitina A.S. (2021). Current state and problems of civic participation of youth in local government: expert analysis, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 66–75.

REFERENCES

1. Torney-Purta J. (2002). The school's role in developing civic engagement: A study of adolescents in twenty-eight countries, *Applied Developmental Science*, no. 6, pp. 203–212.
2. Hillygus D.S. (2005). The missing link: Exploring the relationship between higher education and political engagement, *Political Behavior*, no. 27, pp. 25–47.
3. Torney-Purta J. (2009). Memo the field: What we need to know. In: Hollander E., Burack C. (eds.). How young people develop long-lasting habits of civic engagement, pp. 68–73. URL: <http://www.compact.org/wp-content/uploads/2009/05/spencerconversationresearchagenda1.pdf>.
4. Newell M.A. (2011). An exploration of civic engagement of community college students and graduates (Doctoral dissertation). URL: <http://edweb.csus.edu/edd/dissertations/cohort2/newell-mallory.html>.
5. Stewart J. (2009). Dilemmas of Engagement: The Role of Consultation in Governance. Canberra, ANU Press.
6. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2009. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris, OECD Publishing.
7. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2017. Skills for a High Performing Civil Service. Paris, OECD Publishing.
8. Katsonis M. (2019). Designing effective public engagement: the case study of Future Melbourne 2026, *Policy Design and Practice*, vol. 2, no. 2, pp. 215–228.
9. All-Russian Association for the Development of Local Self-Government discusses the basics of state policy: community involvement, initiative projects. All-Russian Association for the Development of Local Self-Government. URL: <https://www.varmsu.ru/novosti/varmsu-obsuzhdaet-osnovy-gospolitiki-vovlechenie-naseleniya-initsiativnye-proekty/> (accessed 21.02.2021).
10. On the general principles of organizing local governments in the Russian Federation. Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 21.02.2021).

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.01

А.В. Елькина

Уральский государственный юридический
университет,
Екатеринбург, Россия

И.Т. Файзуллин

Уральский государственный юридический
университет,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

В результате конституционной реформы 2020 года на конституционном уровне был закреплен принцип единой системы публичной власти. Теперь Конституция Российской Федерации предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и взаимодействуют для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. При оценке нового конституционного принципа необходимо учитывать конституционно-правовую природу местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению. Для этой цели в настоящей статье на основании формально-юридического метода исследуется вопрос формирования и развития представления о местном самоуправлении как о форме публичной власти в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Делается вывод о том, что на протяжении последних двадцати лет последовательно формировалось представление о местном самоуправлении как о публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно как о неотъемлемой части единого механизма управления делами государства. Сейчас местное самоуправление понимается преимущественно как низовой территориальный уровень публичной власти, интегрированный в общую институциональную систему осуществления функций социального государства. Изложенное позволяет утверждать, что конституционная реформа 2020 года в части закрепления принципа единой системы публичной власти является закономерным продолжением происходивших преобразований конституционно-правового статуса местного самоуправления. В этой связи отмечается, что федеральный законодатель при правовом регулировании должен учитывать все стороны такого многогранного понятия, как местное самоуправление.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, публичная власть, уровень публичной власти, единая система публичной власти, конституционная реформа, Конституционный Суд Российской Федерации.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Александра Вячеславовна Елькина – кандидат юридических наук; Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); eav@mail.ru.

Ильдар Тельманович Файзуллин – Уральский государственный юридический университет (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); it_faizullin@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Елькина А.В., Файзуллин И.Т. (2021). Местное самоуправление как форма публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 76–85.

Обращаясь 15 января 2020 года с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Среди предложенных им поправок была отмечена необходимость закрепления на конституционном уровне «принципа единой системы публичной власти» с целью «выстраивания эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами» [1]. Президент отметил, что существующий «разрыв» между государственным и муниципальным уровнями власти ведет к проблемам в социальной сфере, а «разделенность» полномочий отрицательно сказывается на равном обеспечении прав, возможностей и гарантий граждан [1]. Результатом обширной работы над поправками стал новый закон Российской Федерации [2].

Принятие указанного закона изменило конституционно-правовое регулирование местного самоуправления. В первую очередь, эти изменения связаны с закреплением на конституционном уровне обозначенного Президентом принципа, который раскрывается через ряд взаимосвязанных конституционных положений. Так, организация публичной власти отнесена к предметам ведения Российской Федерации [3, п. «г» ст. 71]. В единую систему публичной власти входят органы местного самоуправления и органы государственной власти, взаимодействующие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения [3, ч. 3 ст. 132]. Обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия возложено на Президента [3, ч. 2 ст. 80], который с этой целью формирует Государственный Совет Российской Федерации [3, п. «е.5» ст. 83]. Местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения публичных функций в рамках такого взаимодействия [3, ст. 133]. Новый конституционный принцип уже получил законодательное развитие в Федеральном законе № 394-ФЗ [4],

определяющем в статье 1 не только статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности этого органа, но и основы функционирования публичной власти.

Так, на конституционном уровне органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти разных уровней были включены в единую систему публичной власти. Оценивая новый конституционный принцип с точки зрения включения органов местного самоуправления в эту систему, необходимо учитывать понимание местного самоуправления как одного из уровней публичной власти. Такое представление начало формироваться практически сразу после принятия Конституции Российской Федерации. Однако оно складывалось постепенно и по мере развития федерального законодательства и соответствующей практики Конституционного Суда Российской Федерации наполнялось новыми смыслами. При этом термин «публичная власть» отсутствовал в тексте Конституции Российской Федерации до конституционной реформы 2020 года. Все это позволяет рассматривать процесс формирования и развития местного самоуправления как формы публичной власти в качестве самостоятельного вопроса.

Формирование такого представления о местном самоуправлении относится ко второй половине 1990-х годов и связано с деятельностью Конституционного Суда. Федеральный закон № 154-ФЗ [5] наделял субъекты Российской Федерации существенными по объему регулятивными полномочиями, возлагая на них обязанности по установлению и формированию местного самоуправления. Подобный подход был свойственен и остальному федеральному законодательству этого периода. Еще не был принят федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти особенности правового регулирования позволяли субъектам Российской Федерации устанавливать на своей территории системы органов государственной власти,

которые состояли не только из высших органов государственной власти, но и из местных.

Конституционный Суд сформировал правовую позицию о публичной власти при проверке конституционности именно таких законов субъектов Российской Федерации. Он указал, что публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти [6, абз. 6 п. 4]; органы власти могут быть не только государственными, но и муниципальными [7, абз. 4 п. 2]; организация публичной власти на местах должна строиться на основах конституционного строя Российской Федерации и вытекающих из этих основ принципов демократии и децентрализации вне зависимости от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти [8, абз. 5 п. 3]. Развивая эти правовые позиции, Конституционный Суд указывает, что муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения соответствующей территории [9, абз. 4 п. 4]. По своему смыслу это означало, во-первых, наличие местного самоуправления как обязательной публичной власти, осуществляемой на определяемой законом территории; во-вторых, невозможность населения отказаться от осуществления местного самоуправления. Эта правовая позиция Конституционного Суда имела в последующем «методологическое» значение для правового регулирования местного самоуправления.

В приведенных решениях Конституционный Суд проводил последовательную линию на защиту местного самоуправления от неконституционного вмешательства субъектов Российской Федерации. Применение к местному самоуправлению понятия публичной власти подчеркивало его самостоятельность по отношению к органам государственной власти. Местное самоуправление прямо характеризуется Конституционным Судом как публичная (муниципальная) власть [10, абз. 2 п. 2]. По своей природе местное самоуправление не является

простой «деятельностью», как это было сформулировано в Федеральном законе № 154-ФЗ [5, ч. 1 ст. 2]. Путем нормативно-доктринального толкования конституционных положений было сформировано представление о местном самоуправлении как об обязательной публичной власти, осуществляемой на определяемой законом территории. При этом определение конкретного территориального уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно не только способствовать решению вопросов местного значения, но и не препятствовать решению вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти [6, абз. 3 п. 5].

Между тем, понятие публичной власти в равной степени распространялось и на органы местного самоуправления, и на органы государственной власти. Несмотря на это, в решениях Конституционного Суда не поднимался вопрос единства и системности в организации публичной власти. Можно отметить только некоторые шаги Конституционного Суда в этом направлении, когда он допустил применение правовой позиции, сформированной в отношении государственных служащих, к муниципальным служащим [11, абз. 5 п. 2]. Однако его решения содержали предпосылки к формированию понятия единой системы публичной власти: если органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти являются публичной властью, то не имеется ли между ними системных связей? Тем более, что на существование таких связей указывает и сама Конституция Российской Федерации, поскольку единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления [3, ч. 1 и 2 ст. 3]. Указанные правовые позиции Конституционного Суда были учтены федеральным законодателем при последовавшей реформе местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления 2000-х годов происходила в условиях реформы федеративных отношений, общей целью которых было разграничение полномочий между территориальными уровнями публичной власти и упорядочение межбюджетных отношений [12,

с. 46]. Федеральный закон № 131-ФЗ [13] унифицировал местное самоуправление, установив его территориальные, организационные и компетенционные основы. Децентрализация в правовом регулировании сменилась жесткой централизацией, выражающейся в сокращении регулятивных полномочий субъектов Российской Федерации и предоставлении им права регулировать местное самоуправление только в случаях, предусмотренных федеральными законами. Федеральный законодатель, установив общие принципы организации местного самоуправления, сформировал низовой территориальный уровень публичной власти, который должен самостоятельно решать закрепленные за ним вопросы. Изменения в понимании местного самоуправления прослеживаются через его законодательное определение, характеризующее местное самоуправление как «форму осуществления власти», что является отражением ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации [13, ч. 2 ст. 1].

За существенным изменением законодательства последовало изменение понимания местного самоуправления и в практике Конституционного Суда. Местное самоуправление начинает наполняться новыми смыслами. В научной литературе отмечается, что Конституционный Суд начинает последовательно проводить линию единства системы публичной власти при рассмотрении различных дел [14, с. 116–117]. Конституционный Суд отмечает, что публично-правовая природа местного самоуправления ориентирована «на выполнение задач социального государства» [15, абз. 3 п. 2], а социально-экономическое развитие муниципальных образований является «частью общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства» [15, абз. 1 п. 5.1]. Он рассматривает местное самоуправление как «территориальную самоорганизацию населения» и отмечает, что исполнение обязанностей по решению вопросов местного значения является «императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти» [16, абз. 3 п. 2]. Конституционный Суд обращает внимание на общегосударственное значение местного самоуправления

и решаемых муниципальной властью вопросов местного значения.

Изменение в практике Конституционного Суда обусловлено в том числе конституционной моделью местного самоуправления, предполагающей ее законодательную конкретизацию. В свою очередь, рамочное регулирование Федерального закона № 154-ФЗ также предполагало конкретизацию его положений уже законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим правовые позиции Конституционного Суда были преимущественно направлены на гарантирование осуществления местного самоуправления, поскольку он не может осуществлять такое толкование конституционных положений, которое фактически вело бы к созданию новых норм права [17]. Конституционный Суд отметил, что регулирование конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления относится к ведению Российской Федерации, а в совместном ведении находится защита этого права [18, абз. 4 п. 2] и установление общих принципов организации местного самоуправления [9, абз. 2 п. 6]. Поэтому федеральный законодатель имеет право регулировать местное самоуправление, чтобы гарантировать конституционное право граждан, если субъекты Российской Федерации «уклоняются» от исполнения возложенных на них обязанностей. Конституционный Суд неоднократно указывал, что на законодателей обоих уровней возложена обязанность обеспечить «безусловное право» населения самостоятельно и без вмешательства государственной власти формировать органы местного самоуправления [19, абз. 5 п. 4; 20, абз. 2 п. 3].

Однако практика применения Федерального закона № 154-ФЗ не принесла желаемых результатов, поскольку формирование органов местного самоуправления встречало сопротивление не только субъектов Российской Федерации, но и самого населения [12, с. 59–60]. При таких условиях, руководствуясь приведенными правовыми позициями, федеральный законодатель в Федеральном законе № 131-ФЗ сформировал из местного самоуправления самостоятельный низовой территориальный уровень публичной власти, без которого невозможно решение задач в го-

сударстве и обеспечение жизни населения. Возложение на муниципальные образования значительного количества вопросов местного значения, которые на этом территориальном уровне решают исключительно органы местного самоуправления, определило государственную заинтересованность в организации и функционировании местного самоуправления. Помимо защиты местного самоуправления от неконституционного вмешательства субъектов Российской Федерации, такое понимание местного самоуправления предопределило и его дальнейшее развитие. Конституционный Суд начинает говорить о единстве системы публичной власти и указывает, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения с целью «обеспечения принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации» [21, абз. 3 п. 2]; это выступает гарантией «осуществления публичной власти в различных формах, исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней» [21, абз. 4 п. 2]. Местное самоуправление рассматривается преимущественно в качестве одного из трех территориальных уровней, составляющих единую систему публичной власти.

Существенные изменения в понимании местного самоуправления произошли в результате реформы местного самоуправления 2014 года, когда субъекты Российской Федерации были наделены новыми регулятивными полномочиями, что позволило им существенно влиять на организацию и функционирование местного самоуправления. Проверяя конституционность отдельных законодательных положений, принятых в результате этой реформы, Конституционный Суд указал, что местное самоуправления является не только «формой публично-территориальной самоорганизации населения», но и «неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с органами государственной власти участвуют в решении... задач по соблюдению и

защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека» [22, абз. 2 п. 2]. Конституционный Суд допустил возможность участия субъектов Российской Федерации в решении организационных и функциональных вопросов муниципальной власти. Конституционная самостоятельность местного самоуправления выступает «базой для его интеграции в систему публичной власти» [22, абз. 1 п. 2.1].

Конституционный Суд применяет указанные правовые позиции при рассмотрении и других дел, связанных тем или иным образом с местным самоуправлением: ликвидация отходов, размещенных на землях лесного фонда, на территории муниципального района [23]; установление федеральным законом требований к претенденту на должность главы муниципального образования [24]; обязанность муниципального образования возместить ущерб, причиненный в результате действий (бездействия) местных органов государственной власти РСФСР, правопреемником которых оно является [25]. Рассматривая вопрос, связанный со статусом административного центра субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд отмечает, что местное самоуправление «в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и... с органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [26, абз. 2 п. 2].

Посредством законодательной конкретизации конституционных положений и их нормативно-доктринального толкования представление о местном самоуправлении как о публичной власти на определенной территории дополнилось его пониманием как «неотъемлемой части единого механизма управления делами государства». Это представление в настоящее время является определяющим при правовом регулировании местного самоуправления и установлении пределов его самостоятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти. Однако такое понимание обусловлено не столько конституци-

онными положениями, сколько их законодательной конкретизацией, сформировавшей из местного самоуправления низовой территориальный уровень публичной власти. При этом модель организации местного самоуправления по Федеральному закону № 131-ФЗ является только одним из возможных вариантов конкретизации его общей конституционной модели. Фактически законодательная практика, признаваемая ранее исключительной в целях обеспечения конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, стала рассматриваться не только как допустимая, но и как отражающая смысл и содержание положений Конституции России.

Изложенное позволяет утверждать, что конституционная реформа 2020 года стала закономерным продолжением тех преобразований, которые происходили на протяжении последних лет с конституционно-правовым статусом местного самоуправления при текстуальной неизменности Конституции Российской Федерации. На такое преобразование конституционных положений уже обращали внимание в научном сообществе. Как заметил В. И. Васильев, на частичное преобразование Конституции Российской Федерации без внесения в нее изменений указывает практика применения ее статьи 12, когда выявилась невозможность «выведения» органов местного самоуправления из системы органов государственной власти [27, с. 161–162]. На это указывает и А. Н. Кокотов, отмечая, что развитие законодательства обусловлено восприятием органов местного самоуправления в первую очередь как местных органов государственной власти [28, с. 45]. Поэтому, принимая во внимание постепенное развитие начал единства и системности в организации публичной власти, конституционная реформа 2020 года представляет собой закрепление на конституционном уровне уже фактически сложившегося правового регулирования. Это подтверждается и заключением Конституционного Суда о соответствии принятых поправок основам конституционного строя. Конституционный Суд отметил, что принцип единой системы публичной власти «имплицитно» следует из Конституции Российской Федерации [29, абз. 3 п. 7], а иные поправки «не предполагают искажения кон-

ституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению» [29, абз. 8 п. 7]. Тем более, что иные изменения и дополнения в главе 8 Конституции Российской Федерации во многом уже реализованы в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации предусматривает, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [3, ст. 12]. Хотя самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер и не исключает взаимодействия между местным самоуправлением и государственной властью, тем не менее она означает возможность самостоятельного принятия решений по определенным вопросам. Конституционный Суд не раз обращал внимание на то, что законодательное регулирование местного самоуправления должно соответствовать его конституционным основам [16, абз. 5 п. 2; 23, абз. 2 п. 2.2; 24, абз. 3 п. 2]. Как отмечает Н. С. Бондарь, Конституция Российской Федерации ориентирует федерального законодателя на формирование такого местного самоуправления, которое способно самостоятельно и эффективно решать вопросы местного значения [30, с. 655]. Из изложенного следует, что федеральный законодатель должен стремиться к сбалансированному учету всех сторон местного самоуправления, которое не ограничивается только публично-правовой природой. Как отмечает Н. Л. Пешин, гарантией самостоятельности местного самоуправления является введение государством механизмов самоограничения, которые бы препятствовали его тотальному вмешательству во все дела [31, с. 38]. Конституция Российской Федерации, стоит полагать, говорит именно о местном самоуправлении, а не об управлении на местах. Поэтому новый конституционный принцип в своем законодательном развитии и в правоприменительной практике не должен сводиться к полному огосударствлению местного самоуправления и установлению административного управления на нем. Следует отметить, что Федеральный закон № 394-ФЗ предусматри-

вает возможность включения в состав Государственного Совета представителей от местного самоуправления [4, ч. 2 ст. 9], а органы местного самоуправления могут принимать участие в работе его комиссий [4, ч. 4 ст. 11]. Представляется, что реализация указанных положений может рассматриваться как гарантия местного

самоуправления в рамках межуровневого взаимодействия. Как отметил Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию, «полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены» [1].

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Федеральному Собранию 15.01.2020 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://kr.emlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 16.01.2021).

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2021).

4. О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, № 35, ст. 3506.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П // Собрание законодательства РФ, 03.02.1997, № 5, ст. 708.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П // Собрание законодательства РФ, 26.01.1998, № 4, ст. 532.

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.11.1999 № 165-О // Собрание законодательства РФ, 20.12.1999, № 51, ст. 6362.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П //

Собрание законодательства РФ, 11.12.2000, № 50, ст. 4943.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 № 7-П // Собрание законодательства РФ, 08.04.2002, № 14, ст. 1374.

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.02.2001 № 45-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33260.pdf> (дата обращения: 16.01.2021).

12. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы : Монография / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2017. 288 с.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

14. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития : Монография / отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 448 с.

15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П // Собрание законодательства РФ, 17.11.2003, № 46 (ч. 2), ст. 4509.

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.03.2011 № 2-П // Собрание законодательства РФ, 11.04.2011, № 15, ст. 2190.

17. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.1995 № 67-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33228.pdf> (дата обращения: 16.01.2021).

18. Постановление Конституционного Суда

Российской Федерации от 30.05.1996 № 13-П // Собрание законодательства РФ, 03.06.1996, № 23, ст. 2811.

19. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.1999 № 105-О // Собрание законодательства РФ, 02.08.1999, № 31, ст. 4037.

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2001 № 98-О // Собрание законодательства РФ, 02.07.2001, № 27, ст. 2803.

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Собрание законодательства РФ, 14.12.2015, № 50, ст. 7226.

23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 13-П // Собрание законодательства РФ, 09.05.2016, № 19, ст. 2774.

24. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2018 № 1676-О // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision343823.pdf> (дата обращения: 17.01.2020).

25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П // Собрание законодательства РФ, 08.07.2019, № 27, ст. 3655.

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2018 № 33-П // Собрание законодательства РФ, 30.07.2018, № 31, ст. 5063.

27. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : Монография / А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников ; ИЗиСП. М. : ИНФРА-М, 2016. 237 с.

28. Кокотов А.Н. (2016). Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. № 11. С. 43–50. URL: <http://gospravо-journal.ru/s1026-94520000616-5-1-gu-485> (дата обращения: 27.01.2021).

29. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 // Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1855.

30. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. проф. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2013. 1040 с. ISBN 978-5-91768-441-3. Текст : электронный. URL: <https://znanium.com/catalog/product/431466> (дата обращения: 27.01.2021).

31. Пешин Н.Л. (2018). Муниципальная власть: институт государства или институт самоорганизации общества? // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 3. С. 35–38.

LOCAL GOVERNMENT AS A FORM OF PUBLIC AUTHORITY IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

A.V. Yelkina
Ural State Law University,
Ekaterinburg, Russia

I.T. Faizullin
Ural State Law University,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

Following the 2020 constitutional reform, the principle of a unified system of public authority was enshrined at the constitutional level. Now the RF Constitution ensures that local bodies and public authorities are included into a unified system of public authority and interact for the most efficient problem solving in the interests of the population of the respective territory. When assessing

the new constitutional principle, it is important to consider the constitutional-legal nature of local government as the level of public authority, closest to the population. For this purpose, on the basis of the formal-legal method, the given article explores the formation and development of the local government concept perceived as a form of public authority in the practice of the RF Constitutional Court. It is concluded, that over the past twenty years, the concept has been consistently developed of the local government as of a public-territorial self-organization of the population, and at the same time, as of integral part of a unified mechanism of public affairs administration. At present, local government is understood primarily as the lower territorial level of public authority, integrated into the general institutional system of the welfare state functions implementation. According to the above-mentioned ideas, the 2020 constitutional reform, in terms of consolidating the principle of a unified system of public authority, is a natural continuation of the ongoing transformations of the constitutional-legal status of local government. In this connection it is worth noting that the federal legislator should consider in legal regulation all aspects of local government, which is such a multifaceted concept.

KEYWORDS: local government, public authority, level of public authority, unified system of public authority, constitutional reform, the Constitutional Court of the Russian Federation.

AUTHORS' INFORMATION:

Alexandra V. Yelkina – Ph.D. of Juridical Sciences; Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); eav@mail.ru.

Ildar T. Faizullin – Ural State Law University (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); it_faizullin@mail.ru.

FOR CITATION: Yelkina A.V., Faizullin I.T. (2021). Local government as a form of public authority in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 76–85.

REFERENCES

1. Presidential Message to the Federal Assembly on 15.01.2020. Official website of the President of the Russian Federation. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 16.01.2021).
2. On improving the regulation of individual issues of the organization and functioning of public authority. Law of the Russian Federation on amendment to the Constitution of the Russian Federation No. 1-FKZ dated 14.03.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 16.03.2020, no. 11, art. 1416.
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by a national vote on December 12, 1993 with changes approved during the All-Russian voting on July 1, 2020). Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru> (accessed 16.01.2021).
4. About the State Council of the Russian Federation. Federal Law No. 394-FZ dated 08.12.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 14.12.2020, no. 50 (part III), art. 8039.
5. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 154-FZ dated 28.08.1995. Collection of legislation of the Russian Federation, 28.08.1995, no. 35, art. 3506.
6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-P dated 24.01.1997. Collection of legislation of the Russian Federation, 03.02.1997, no. 5, art. 708.
7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 3-P dated 15.01.1998. Collection of legislation of the Russian Federation, 26.01.1998, no. 4, art. 532.
8. Definition the Constitutional Court of the Russian Federation No. 165-O dated 04.11.1999. Collection of legislation of the Russian Federation, December 20, 1999, no. 51, art. 6362.
9. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 15-PP dated 30.11.2000. Collection of legislation of the Russian Federation, 11.12.2000, no. 50, art. 4943.
10. Resolution of the Constitutional Court of the

Russian Federation No. 7-PP dated 02.04.2002. Collection of legislation of the Russian Federation, 08.04.2002, no. 14, art. 1374.

11. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 45 dated 08.02.2001. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision33260.pdf> (accessed 16.01.2021).

12. Vasilyev V.I., Postnikov A.E., Pomazansky A.E. (2017). Development of democratic principles and institutions at the municipal level: Legal bases. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Norma; Infra-M, 288 p.

13. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003. Collection of legislation of the Russian Federation, 06.10.2003, no. 40, art. 3822.

14. Komarov V.V., Sadovnikova D. (eds.) (2018). Modern Russian constitutionalism: problems of formation and development prospects. Moscow, Norma; Infra-M, 448 p.

15. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 16-PP dated 11.11.2003. Collection of legislation of the Russian Federation, 17.11.2003, no. 46 (part 2), art. 4509.

16. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P dated 29.03.2011. Collection of legislation of the Russian Federation, 11.04.2011, no. 15, art. 2190.

17. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 67-O dated 16.06.1995. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision33228.pdf> (accessed 16.01.2021).

18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-PP dated 30.05.1996. Collection of legislation of the Russian Federation, 03.06.1996, no. 23, art. 2811.

19. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 105-O dated 11.06.1999. Collection of legislation of the Russian Federation, 02.08.1999, no. 31, art. 4037.

20. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 98-O dated 15.05.2001. Collection of legislation of the Russian Federation, 02.07.2001, no. 27, art. 2803.

21. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 32-PP dated 24.12.2012. Collection of legislation of the Russian Federation, 31.12.2012, no. 53 (part 2), art. 8062.

22. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 30-PP dated 01.12.2015. Collection of legislation of the Russian Federation, 14.12.2015, no. 50, art. 7226.

23. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 13-P dated 26.04.2016. Collection of legislation of the Russian Federation, 09.05.2016, no. 19, art. 2774.

24. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1676-O dated 03.07.2018. Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfdecision343823.pdf> (accessed 17.01.2020).

25. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 26-PP dated 03.07.2019. Collection of legislation of the Russian Federation, 07.07.2019, no. 27, art. 3655.

26. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 33-P dated 18.07.2018. Collection of legislation of the Russian Federation, 30.07.2018, no. 31, art. 5063.

27. Postnikov A.E., Andrichenko L.V. (eds.), Pomazansky A.E. (2016). Constitutional bases of delimitation of powers between public authorities. Moscow, Infra-M, 237 p.

28. Kokotov A.N. (2016). State power and local self-government in the territorial organization of the constituent entities of the Russian Federation, *State and Law*, no. 11, pp. 43–50. URL: <http://gospravo-journal.ru/s1026-94520000616-5-1-ru-485> (accessed 27.01.2021).

29. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 16.03.2020. Collection of legislation of the Russian Federation, 23.03.2020, no. 12, art. 1855.

30. Zorkin V.D. (ed.) (2013). Commentary on the Constitution of the Russian Federation. Moscow, Norma; NIC Infra-M, 1040 p. ISBN 978-5-91768-441-3. URL: <https://znanium.com/catalog/product/431466> (accessed 27.01.2021).

31. Peshin N.L. (2018). Municipal power: Institute of state or institute of society self-organisation? *Municipal property: economics, right, management*, no. 3, pp. 35–38.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ АДРЕСНАЯ СИСТЕМА: БУДЕТ ЛИ ПОРЯДОК В АДРЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ?

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 82.13.37

Н.А. Струкова

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации,
Новосибирск, Россия
AuthorID: 670783

Н.В. Тишина

Федеральная налоговая служба России,
Бердск, Россия

АННОТАЦИЯ:

В настоящее время органам местного самоуправления принадлежит одна из ведущих ролей в формировании регионального компонента государственного адресного реестра. Именно органы местного самоуправления присваивают адреса и размещают в государственном адресном реестре соответствующие сведения согласно муниципальным правовым актам.

Адресные данные, формируемые органами местного самоуправления, размещаются на портале федеральной адресной информационной системы, а далее используются в других федеральных, региональных и муниципальных информационных системах, на основе которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, а также решается ряд других задач на всех уровнях публичного управления в РФ. Поэтому вопрос формирования государственного адресного реестра является весьма актуальным в условиях развития цифрового государственного управления.

В процессе исследования были выявлены основные проблемы, снижающие эффективность деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по выполнению полномочий в сфере присвоения адресов. Основными проблемами являются пробелы действующего законодательства в этом вопросе, недостаточный уровень квалификации специалистов, цифровое неравенство на территории субъекта РФ, сложности межведомственного взаимодействия, отсутствие установленной ответственности за некачественные действия или бездействие при ведении государственного адресного реестра и др.

Эмпирическую базу составили нормативные правовые акты, статистические данные по Новосибирской области, результаты социологических исследований и иные информационные источники.

В работе использовались такие методы исследования, как синтез и обобщение полученной информации, сравнительный анализ, наблюдение, фокусированное интервью.

Результаты исследования показали, что для повышения полноты, актуальности и достоверности адресных сведений, размещаемых органами местного самоуправления всех муниципальных образований, включая небольшие сельские поселения, необходимо усилить организационную и координирующую роль органов государственной власти субъектов РФ. Только таким образом можно будет достигнуть повышения качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных реестрах, и, самое главное, повысить степень удовлетворенности граждан РФ качеством государственных и муниципальных услуг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Федеральная информационная адресная система, государственный адресный реестр, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные услуги.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Наталья Александровна Струкова – кандидат экономических наук, доцент; Сибирский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (630102, Россия, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6); strukova-na@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-9773-9324.

Наталья Владимировна Тишина – Филиал ФКУ «Налог-Сервис» ФНС России в Новосибирской области, Федеральная налоговая служба России (633010, Россия, Новосибирская обл., Бердск, ул. Островского, 49); ntishina@r54.service-nalog.ru. ORCID: 0000-0002-8446-5061.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Струкова Н.А., Тишина Н.В. (2021). Федеральная информационная адресная система: будет ли порядок в адресном хозяйстве? // Муниципалитет: экономика и управление. № 1 (34). С. 86–94.

Актуальность исследования

До 90-х гг. XX века в Российской Федерации отсутствовали единые правила присвоения адресов и ведения учета адресных сведений. В каждом регионе, в каждом муниципальном образовании адреса зданиям, земельным участкам и другим объектам адресации давались по своим правилам присвоения и написания [1, с. 5]. Введение в 1998 г. Федеральной налоговой службой классификатора адресов КЛАДР не решило проблемы полноты и качества адресных сведений ввиду ведомственного характера данного справочника [2, с. 18].

Работы по построению информационного общества, развитие цифрового государственного управления, активное внедрение предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и бизнесу в электронной форме, а также необходимость оперативно решать внутренние задачи государственного управления требовало унификации правил по присвоению адресов на всей территории Российской Федерации.

Вступивший в силу в 2014 году Федеральный закон от 28.12.2013 № 443-ФЗ «О Федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» впервые определил основные понятия и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере ведения государственного адресного реестра (ГАР), эксплуатации федеральной инфор-

мационной адресной системы (ФИАС) и использования содержащихся в ГАР сведений об адресах. Федеральная налоговая служба данным федеральным законом была определена основным разработчиком и оператором ФИАС [3]. Основные новации этого закона следующие [4, с. 94]:

1) обязанностью органов местного самоуправления является не только присвоение (изменение, аннулирование) адресов, но и размещение в соответствии с муниципальным правовым актом сведений об адресах в государственном адресном реестре с использованием ФИАС;

2) органы публичной власти любого уровня в обязательном порядке должны использовать информацию об адресах из ГАР при предоставлении как государственных, так и муниципальных услуг.

В соответствии с упомянутым федеральным законом, информацию в ГАР вносят:

– федеральные органы исполнительной власти (Минюст, Росреестр, Росавтодор, Росстат), АО «Почта России» [5, с. 50];

– органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, уполномоченные на присвоение адресов объектам адресации, организация, признаваемая управляющей компанией в Сколково.

Необходимо отметить, что в исключительную компетенцию органов местного самоуправления входят вопросы присвоения (из-

менения, аннулирования) адресов от уровня элемента планировочной структуры до конечной номерной части адреса объекта адресации. Иными словами, именно от деятельности органов местного самоуправления зависит актуальность и полнота сведений регионального раздела государственного адресного реестра.

Однако, как показывает практика, несмотря на важность данной задачи, в этом вопросе остается ряд нерешенных проблем. Так, например, в региональном разделе государственного реестра адресов на территории Новосибирской области выявляются случаи неполных, недостоверных, неактуальных данных. При этом работа по ведению ГАР местными администрациями на территории Новосибирской области осуществляется «по остаточному принципу». «Грязные» данные в ГАР влияют на качество данных, содержащих адресную информацию, в автоматизированных информационных системах Федеральной налоговой службы, Едином государственном реестре недвижимости, Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния и других системах, что, в свою очередь, влияет на качество предоставления государственных услуг, повышает внутренние издержки в работе государственных органов, а также может привести к принятию неверных управленческих решений. Например, в ГИС «ЖКХ» — системе, аккумулирующей огромный объем информации об управляющих, ресурсообразующих компаниях и обо всем жилищном фонде в стране — наличие актуального адреса, является одним из самых важных элементов. В случае если в ГАР отсутствует информация о том или ином адресе, у поставщиков жилищно-коммунальных услуг возникают сложности с тем, чтобы сформировать информацию по лицевым счетам абонентов, поскольку должны использоваться данные, полученные из федеральной информационной адресной системы. В настоящее время опыт использования ГИС «ЖКХ» свидетельствует об отсутствии в ФИАС большого количества адресов.

Актуальность вопроса формирования государственного адресного реестра также подчеркивает тот факт, что с каждым годом возрастает количество обращений граждан и биз-

неса к сервису получения информации из государственного адресного реестра на портале ФИАС. В 2017 году, например, было зафиксировано 83 908 обращений, а за 8 месяцев 2020 года — 318 566 обращений.

Недостаточность опыта и слабый уровень заинтересованности у органов местного самоуправления в вопросах присвоения (изменения, аннулирования) адресов приводят к сложностям функционирования государственного адресного реестра, а следовательно и к проблемам формирования единого информационного пространства государственного управления в РФ, что и обуславливает актуальность темы исследования.

Общие вопросы формирования единого информационного пространства государственного управления рассматриваются в трудах таких ученых, как А.А. Воробьев, О.В. Кожевина, Е.Г. Кухорнеко, А.В. Майоров, В.И. Медеников, С.А. Новосадов и др. Исследования, посвященные же формированию государственного адресного реестра весьма немногочисленны. Обзор исследований по этой теме показал, что большая часть работ посвящена рассмотрению роли государственного адресного реестра в оказании государственных и муниципальных услуг, вопросам использования данных реестра в решении отдельных государственных и муниципальных задач, особенностям формирования реестров в отдельных субъектах РФ. Вопросы, связанные с ролью органов местного самоуправления и их взаимодействием с органами власти субъектов РФ в процессе присвоения адресов и размещения информации в государственном адресном реестре на сегодняшний день недостаточно освещены в научных исследованиях.

Цель исследования

Проанализировать деятельность органов местного самоуправления по формированию регионального раздела государственного адресного реестра ФИАС и выявить проблемы, снижающие эффективность данной деятельности.

Методология исследования

Авторы основываются на анализе теоретико-правовых основ формирования федеральных информационных систем, анализе отчет-

ных и аналитических документов органов государственной власти, анализе статистических данных, характеризующих формирование регионального раздела ГАР в ФИАС, фокусированных интервью с представителями органов местного самоуправления, органов государственной власти Новосибирской области и оператора федеральной информационной адресной системы в Новосибирской области.

Результаты исследований

На 1 сентября 2020 года ГАР содержит около 93 млн актуальных сведений об адресах объектов адресации и около 1,4 млн адресообразующих элементов, в том числе более 22 тыс. муниципальных образований, 160 тыс. населенных пунктов, более 1 млн элементов улично-дорожной сети (ЭУДС) и около 150 тыс. элементов планировочной структуры (ЭПС).

Региональный раздел ГАР в ФИАС по состоянию на 1 сентября 2020 года содержит около 1,5 млн адресов объектов адресации и более 20 тыс. адресообразующих элементов, в том числе 490 муниципальных образований, 1 536 населенных пунктов, 18 151 элемент планировочной структуры и улично-дорожной сети. В ФИАС зарегистрированы 866 пользователей органов местного самоуправления Новосибирской области, из них 362 активных пользователей.

С 1 января 2017 года деятельность всех субъектов по формированию ГАР регламентируется Правилами формирования и размещения сведений в реестре [6]. Ведение адресации объектов на территории муниципального образования на основе принципов территориальной организации местного самоуправления, а также реализация обязанности осуществлять присвоение наименований адресообразующим элементам планировочной структуры, элементам улично-дорожной сети и адресов объектам адресации не только в нормативных документах, но и непосредственно размещая информацию в государственном адресном реестре с использованием ФИАС вызвали значительные трудности у пользователей органов местного самоуправления в осмыслении новых принципов ведения ГАР, их принятии и исполнении.

Проблемным стало понимание факта, что утверждение муниципального акта органом местного самоуправления о присвоении наименования элементу планировочной структуры, элементу улично-дорожной сети, присвоении адреса объекта адресации еще не означает появление адреса в правовом поле. Для его легитимизации требуется размещение информации об адресе, документе-основании о принятом решении, а также скан-копии самого документа в ФИАС и успешное прохождение процедуры проверки адреса и правового акта на соответствие требованиям Правил присвоения адресов № 1221 и других нормативных правовых актов РФ.

Исполнение унифицированных требований к структуре адреса, правилам его написания, правилам присвоения и размещения в ГАР также вызывает значительные проблемы у органов местного самоуправления как при подготовке правовых актов по присвоению наименований адресообразующим элементам, присвоении адресов объектам адресации, так и при размещении сведений в ГАР.

Так, например, за период 2017–2020 гг. от органов местного самоуправления Новосибирской области в системе ФИАС поступило 78 862 адресные заявки, из них успешно прошли проверку и были внесены в ФИАС 62 375, т. е. 20,9 % заявок не прошли проверку на соответствие требованиям нормативного законодательства РФ или были сразу отозваны по рекомендации оператора ФИАС для исправления. Основанием отклонения заявок в ФИАС стали следующие основные группы причин:

— ошибки в правовом акте органов местного самоуправления, например, наименование правового акта не соответствует принимаемому решению; адрес в документе указан в соответствии с административно-территориальным делением, а не муниципальным; структура и (или) правила написания адреса в документе не соответствуют Правилам присвоения адресов № 1221 и др.;

— ошибки, допущенные органами местного самоуправления при размещении в ФИАС сведений об адресе, в том числе несоответствие данных об адресе в заявке ФИАС с данными в правовом документе; отсутствие при-

ложенной скан-копии правового акта, на основании которого адресный объект вносится в ФИАС; неверный выбор родительского адресного объекта в ФИАС; неправильный выбор структуры адреса и др.

К полномочиям органов местного самоуправления относится вопрос присвоения наименований элементам планировочной структуры и улично-дорожной сети. Для реализации этих полномочий осуществляется ведение реестров адресных наименований на территории муниципальных образований. Например, мэрия города Новосибирска ведет Единый реестр адресных наименований города Новосибирска. Аналогичные реестры ведутся и в других муниципальных образованиях на территории Новосибирской области. При этом Реестры адресных наименований многих муниципальных образований были утверждены до вступления в силу Федерального закона № 443-ФЗ, т.е. когда отсутствовали единые требования к структуре и правилам написания адресообразующих элементов, в том числе отсутствовали утвержденные перечни типов элементов планировочной структуры, элементов улично-дорожной сети, правила их сокращенного наименования.

Однако после утверждения вышеназванных требований не были проведены работы по анализу форм имеющихся реестров и инвентаризации их содержимого. Таким образом, сложилась ситуация, в которой органы местного самоуправления пытаются встроиться в новые нормативные требования, работая по старым схемам, что приводит к проблемам выполнения ими функций по присвоению адресов, к нарушениям выполнения регламентированных процедур и сроков по ведению ГАР, а в конечном счете — к снижению качества государственных и муниципальных услуг и в отдельных случаях — к невозможности предоставления услуг.

Также значительной проблемой является невозможность присвоения адресов жилым домам, земельным участкам и иным объектам адресации на территориях садоводческих и огороднических товариществ.

Вступивший в силу с 1 января 2019 года Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огород-

ничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признал здания, расположенные на садовых земельных участках с назначением «жилое», жилыми домами [7]. Также разъяснения Конституционного Суда говорят о том, что государственные органы не имеют права отказать гражданам в регистрации по месту жительства, если жилой дом, расположенный на садовом или огородном участке признан пригодным для проживания. Но, как показывает практика, это право не всегда можно реализовать. Например, в Едином реестре адресных наименований города Новосибирска находится более 200 садоводческих и огороднических товариществ, но отсутствует информация об улицах в границах элемента планировочной структуры. В этой связи возникают проблемы предоставления физическим и юридическим лицам, проживающим и находящимся по таким адресам, государственных и муниципальных услуг (по присвоению адреса, регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания, регистрации бизнеса и др.). Аналогичные проблемы возникают у жителей и организаций и других муниципальных образований на территории Новосибирской области.

Проблемы имеются и в реализации функций органов местного самоуправления по присвоению адресов по своей инициативе. Такая инициатива должна возникать при исполнении уведомления об отсутствии адреса, полученного от оператора ФИАС, что регламентировано Правилами присвоения адресов № 1221, и осуществляться в порядке межведомственного информационного взаимодействия. Однако органы местного самоуправления предписанные действия не осуществляют, ссылаясь на заявительный характер предоставления муниципальной услуги. При этом вопросы присвоения адресов отнесены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения и являются обязанностью органов местного самоуправления [8].

За период с 2017 года по 2020 год в адрес органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской обла-

сти оператором ФИАС было направлено более 12 тыс. уведомлений об отсутствии адреса. Однако, 49 % уведомлений остались без какой-либо реакции со стороны органов местного самоуправления, отказали во внесении в связи с отсутствием причин внесения — 27 % и только в 24 % случаях внесли отсутствующие адреса в ГАР, но при этом более чем в 50 % случаев не были соблюдены установленные законодательством РФ сроки исполнения уведомлений оператора ФИАС. Сложившаяся ситуация во многом объясняется тем, что в настоящее время в РФ не установлена ответственность органов местного самоуправления за конечный результат, за некачественные действия или бездействие при ведении ГАР. Решение этой проблемы требует внесения поправок в действующее законодательство.

В качестве еще одной проблемы формирования государственного адресного реестра можно выделить цифровое неравенство на территории субъектов РФ [9, с. 121]. Так, во многих сельских муниципальных образованиях до настоящего времени отсутствует телекоммуникационная инфраструктура с фиксированным доступом в интернет, отсутствуют автоматизированные рабочие места специалистов органов местного самоуправления для исполнения возложенных обязанностей по ведению ГАР. Только на территории Новосибирской области 429 сельских поселений, во многих из которых низкий уровень технического оснащения органов местного самоуправления, слабая ИТ-инфраструктура и подготовки пользователей — специалистов органов местного самоуправления, что не позволяет самостоятельно обеспечить качественную трансформацию работы по ведению регионального раздела государственного адресного реестра. Кроме того, ряд проблемных вопросов, возникающих в ходе ведения ГАР и эксплуатации ФИАС, требует комплексного подхода, привлечения специалистов отраслевых ведомств, что органам местного самоуправления обеспечить сложно с учетом их полномочий и компетенций.

В сложившейся ситуации должна усилиться роль органов государственной власти субъектов РФ. Региональные органы государственной власти в соответствии с законодатель-

ством РФ напрямую не являются участниками ведения государственного адресного реестра. Однако, организационное, координирующее, методическое, консультационное участие региональных властей, предусмотренное Федеральным законом № 131-ФЗ по вопросам, связанным с присвоением адресов, ведением государственного адресного реестра и использованием сведений из ГАР, способствовало бы выстраиванию единообразной системной работы по ведению регионального раздела ГАР, а также комплексному решению проблем с привлечением представителей различных ведомств для повышения качества государственных данных.

Необходимость решения выявленных проблем обуславливается и тем фактом, что ФИАС является одним из пяти направлений эксперимента по построению Национальной системы управления данными, проводимого Правительством РФ с целью повышения качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных реестрах [12]. Эксперимент по ФИАС должен обеспечить межведомственное электронное взаимодействие между поставщиками информации и оператором ФИАС на федеральном уровне. Но самое главное: от полноты, актуальности и достоверности адресных сведений, т. е. от эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию регионального раздела ГАР напрямую зависит качество и доступность государственных и муниципальных услуг, получаемых гражданами РФ.

Заключение

Проведенный анализ деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области по формированию регионального компонента государственного адресного реестра позволил сделать следующие выводы.

1. Выявлены случаи некачественных данных в региональном разделе государственного адресного реестра в системе ФИАС, а также случаи несоответствия муниципальных правовых актов по вопросам присвоения адресов требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации.

2. Работа по ведению ГАР органами местного самоуправления муниципальных образо-

ваний на территории Новосибирской области ведется пассивно, не всегда соблюдаются процедуры и сроки размещения адресной информации в государственном адресном реестре с использованием ФИАС, при этом ответственность органов местного самоуправления за некачественные действия (бездействие) при ведении ГАР не установлена.

Для решения выявленных проблем необходимо организационное, координирующее участие органов государственной власти Новосибирской области совместно с представителем оператора ФИАС в Новосибирской области в вопросах разработки подходов по всем направлениям адресной цифровой трансформации:

- оптимизации процессов ведения ГАР органами местного самоуправления;
- улучшения инфраструктуры и применения современных инструментов;
- разработки унифицированных моделей для решения проблемных вопросов, в том числе проблемы присвоения адресов на территориях садоводческих товариществ;

– организации работы по повышению качества данных в региональном разделе ГАР путем проведения инвентаризации наименований адресообразующих элементов планировочной структуры, элементов улично-дорожной сети, адресов объектов адресации;

– проведения работы по повышению правовых и цифровых компетенций муниципальных служащих;

– проведения разъяснительной работы о значимости качественных адресных данных как необходимого элемента цифрового государственного управления.

Только совместными усилиями можно решить большинство из перечисленных проблем и привести региональный раздел ГАР в соответствие требованиям, обеспечить связанность адресных данных в информационных системах всех уровней и оперативность их использования при межведомственном информационном взаимодействии, в том числе при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акимова М.С., Улицкая Н.Ю., Сапрыкина Е.А. (2016). Анализ реализации адресных систем управления в России и за рубежом // Экономика и политика. № 1 (7). С. 5–10.

2. Завилова Н.С. (2011). Знакомьтесь: новая адресная система – ФИАС // Налоговая политика и практика. Электронный журнал. № 10. С. 18–21.

3. Об определении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативно-правовое регулирование в области отношений, возникающих в связи с ведением государственного адресного реестра, эксплуатацией федеральной информационной адресной системы и использованием содержащихся в государственном адресном реестре сведений об адресах, а также оператора федеральной информационной адресной системы : Постановление Правительства РФ от 29.04.2014 № 384 // Собрание законодательства РФ. № 19. 12.05.2014. Ст. 2418.

4. Спиридонова В.Д. (2016). Формирование государственного адресного реестра и особенности внедрения федеральной информационной системы. Роль федеральной информационной ад-

ресной системы в оказании государственных и муниципальных услуг // Совершенствование налогового администрирования : Материалы первой научно-практической конференции (Уфа, 2016 г.). Уфа : Уфимский государственный авиационный университет. С. 94–96.

5. Тишина Н.В., Терещенко С.Н. (2019). Процесс автоматизации государственного адресного реестра // Инновации в жизнь. Электронный журнал. № 3 (30). С. 48–57.

6. Об утверждении Порядка ведения государственного адресного реестра : Приказ Минфина России от 31.03.2016 № 37н // СПС «Консультант плюс». URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202219/ (дата обращения: 20.11.2020).

7. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221173/ (дата обращения: 20.11.2020).

8. О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2013 № 443-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Сборник законодательства РФ. №52 (часть I). 30.12.2013. Ст. 7008.

9. Максимов М.И. Проблемы цифрового неравенства и инновационное развитие регионов // Сборник статей XI Международной научно-практической конференции (Пенза, 7 сентября 2018 г.). Пенза. С. 120–125.

10. О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах (вместе с «Положением о проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах»): Постановление Правительства РФ от 03.06.2019 № 710 (ред. от 27.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326407/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 10.11.2020).

FEDERAL INFORMATION ADDRESS SYSTEM: WILL THINGS EVER BE GOOD IN THE ADDRESS SYSTEM?

N.A. Strukova

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Novosibirsk, Russia

N.V. Tishina

Federal Tax Service of Russia,
Berdsk, Russia

ABSTRACT:

At present, local authorities occupy a leading position in the development of the regional component of the national address registry. It is the responsibility of the local authorities to assign addresses and provide national address registry with relevant information in compliance with municipal legal acts.

Address data, generated by local bodies are posted on the website of the federal information address system, and used further in other federal, regional and municipal information systems. Based on this, public and municipal services are provided, and a number of other tasks are solved at all levels of public administration in the Russian Federation. Thus, the issue of the national address registry formation is very important in the framework of digital public administration development.

In the course of the research, the main problems have been revealed, reducing the efficiency of the local authorities of the municipal entities of Novosibirsk region in the field of addresses assignment. The main problems are gaps in acting legislation on the issue, insufficient staff qualification, digital inequality in the RF region, interoperability problems, lack of regulated responsibility for negligence or nonfeasance in maintaining national address registry and so on.

The empirical basis is formed by regulatory legal acts, the Novosibirsk regional statistical data, sociological research results and other information sources.

Such methods as synthesis and generalization of the received information, comparative analysis, observation and focused interviews have been used in the research.

The research results demonstrate that to increase the completeness, relevance and reliability of address information, posted by local authorities of all municipalities, including small rural settlements, it is necessary to strengthen the organizational and coordinating role of public authorities of the RF regions. It is the only way to improve quality and coherence of the national information registries data, and, which is most important, to increase the RF citizens' satisfaction with the quality of public and municipal services.

KEYWORDS: Federal information address system, national address registry, local authorities, public and municipal services.

AUTHORS' INFORMATION:

Natalya A. Strukova – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Siberian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya St., Novosibirsk, 630102, Russia); strukova-na@ranepa.ru. ORCID: 0000-0002-9773-9324.

Natalya V. Tishina – Branch of the Federal Governmental Institution "Tax-Service" of the FTS of Russia in the Novosibirsk region, Federal Tax Service of Russia (49, Ostrovsky St., Berdsk, Novosibirsk region, 633010, Russia); ntishina@r54.service-nalog.ru. ORCID: 0000-0002-8446-5061.

FOR CITATION: Strukova N.A., Tishina N.V. (2021). Federal information address system: will things ever be good in the address system?, *Municipality: Economics and Management*, no. 1 (34), pp. 86–94.

REFERENCES

1. Akimova M.S., Ulitskaya N.Yu., Saprykin E.A. (2016). Analysis of the implementation of address management systems in Russia and abroad, *Economics and politics*, no. 1 (7), pp. 5–10.
2. Zamilova N.S. (2011). Meet: New Address System – FIAS, *Tax Policy and Practice. Electronic journal*, no. 10, pp. 18–21.
3. On the definition of the federal executive body that implements regulatory regulations in the area of relations arising from the conduct of the state address registry, the operation of the Federal Information Address System and the use of information contained in the State Address Register of Addresses, as well as the Operator of the Federal Information Address System. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 384 dated 29.04.2014. Collection of the legislation of the Russian Federation, no. 19, 12.05.2014, art. 2418.
4. Spiridonova V.D. (2016). Formation of the state address registry and features of the introduction of the federal information system. The role of the federal information address system in the provision of state and municipal services. In: *Improvement of tax administration*. Proceedings of the first scientific and practical conference (Ufa, 2016). Ufa State Aviation University, pp. 94–96.
5. Tishina N.V., Tereschenko S.N. (2019). The process of automating the state address registry, *Innovation into life. Electronic journal*, no. 3 (30), pp. 48–57.
6. On approval of the procedure for maintaining the state address registry : Order of the Ministry of Finance of Russia No. 37n dated 31.03.2016. ConsultantPlus. URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_law_202219/ (accessed 20.11.2020).
7. On conducting by citizens of gardening and gardening for their own needs and on amending the individual legislative acts of the Russian Federation. Federal Law No. 217-FZ dated 29.07.2017 (as of 31.07.2020). ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_221173/ (accessed 20.11.2020).
8. On the Federal Information Address System and the amendments to the Federal Law "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation". Federal Law No. 443-FZ dated 28.12.2013 (as of 02.08.2019). Collection of legislation of the Russian Federation, no. 52 (part I), 30.12.2013, art. 7008.
9. Maksimov M.I. Problems of digital inequality and innovative development of regions. Proceedings of the XI International scientific and practical conference (Penza, September 7, 2018). Penza, pp. 120–125.
10. On the experiment on improving the quality and association of data contained in state information resources (with the "Regulations on the experiment on improving the quality and association of the data contained in state information resources"). Decree of the Government of the Russian Federation No. 710 dated 03.06.2019 (as of 27.03.2020). ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_326407/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (accessed 10.11.2020).