

МУНИЦИПАЛИТЕТ **ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ**

№ 3 (48), 2024

M U N I C I P A L I T Y
ECONOMICS and MANAGEMENT

No. 3 (48), 2024



**ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**

РАНХиГС ЕКАТЕРИНБУРГ

**МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ**

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Выдрин Игорь Вячеславович – доктор юридических наук, профессор; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, доцент; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

Кох Иван Адамович – доктор социологических наук, профессор; Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (Екатеринбург, Россия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Восканян Мариам Амбарцумовна – доктор экономических наук, доцент; Российско-армянский университет (Ереван, Армения)

Кокотов Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор; Конституционный суд Российской Федерации (Санкт-Петербург, Россия)

Лаврикова Юлия Георгиевна – доктор экономических наук, доцент; Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Екатеринбург, Россия)

Левина Вера Владимировна – доктор экономических наук, доцент; Тульский государственный университет (Тула, Россия)

Линьши Сюй – доктор экономических наук, профессор; Харбинский университет коммерции (Харбин, КНР)

Рой Олег Михайлович – доктор социологических наук, профессор; Омский государственный университет (Омск, Россия)

Скуратов Юрий Ильич – доктор юридических наук, профессор; Российский государственный социальный университет (Москва, Россия)

Султанов Евгений Батырович – кандидат юридических наук, доцент; Казанский федеральный университет (Казань, Россия)

Тараборин Роман Сергеевич – доктор юридических наук, доцент; Управление архивами Свердловской области (Екатеринбург, Россия)

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-50009 от 24.05.2012.

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание учёной степени доктора и кандидата наук по следующим научным специальностям и соответствующим отраслям науки:

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);

5.2.3. Региональная и отраслевая экономика (экономические науки);

5.2.4. Финансы (экономические науки);

5.2.6. Менеджмент (экономические науки);

5.4.7. Социология управления (социологические науки).

УЧРЕДИТЕЛЬ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82)

ИЗДАТЕЛЬ

Уральский институт управления – филиал РАНХиГС (620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

АДРЕС РЕДАКЦИИ

620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66

municipality-ui@ranepa.ru

<https://municipality.expert>

Журнал выходит 4 раза в год

Компьютерная вёрстка: *Т. М. Крахмалова*

Корректурa: *Л. А. Сунгарева*

Перевод: *Э. Э. Негоросткава*

При перепечатывании ссылка на журнал
«Муниципалитет: экономика и управление»
обязательна

Дата выхода в свет 26.12.2024.

Формат 60 × 84 / 8. Гарнитура Петербургская.

Усл. печ. л. 12,0. Уч.-изд. л. 10,0. Тираж 999.

Цена свободная

Отпечатано

в ООО Издательство и Типография «Альфа Принт»
620049, г. Екатеринбург, переулок Автоматики, 2ж

Тел.: 8 (800) 300-16-00

www.alfaprint24.ru

© Оформление. Уральский институт
управления – филиал РАНХиГС, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Слово редактора	4
-----------------------	---

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Бойко С. В., Сухинина М. И. Проблемы и перспективы развития шеринговой экономики Российской Федерации	7
--	---

Арзуманян М. С. Персистентность в социально-экономическом развитии регионов Сибирского федерального округа	18
--	----

Сыров А. Н. Повышение эффективности управления собственностью публично-правовых образований на местном уровне: состояние, примеры, предложения	29
---	----

Столь А. В. Аудит пищевых отходов в школах как критерий оценки качества школьного питания	39
--	----

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

Берзин Б. Ю., Мальцев А. В., Шкурин Д. В. Учитель в социальном пространстве современного города	48
--	----

Овчинникова А. О., Чевтаева Н. Г., Деменева А. В., Черных Н. А. Социальные практики обеспечения интересов пациентов в деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области	59
--	----

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Булах Е. В. Методологические основания исследования территориального общественного самоуправления	73
---	----

ОБРАЗОВАНИЕ

Трутнев Г. А., Овчинникова А. В. Корпоративный уровень управления знаниями	86
---	----

CONTENTS

Editorial	4
-----------------	---

ECONOMICS

Boyko S. V., Sukhinina M. I. Problems and prospects of development of the shearing economy of the Russian Federation ...	7
---	---

Arzumanyan M. S. Persistence in the socio-economic development of the regions of the Siberian Federal District	18
--	----

Syrov A. N. Improving the efficiency of public legal entities property management at the local level: status, examples, suggestions	29
--	----

Stol A. V. Schools food waste audit as the criteria for evaluating the quality of school meals.....	39
--	----

SOCIOLOGY

Berzin B. Yu., Maltsev A. V., Shkurin D. V. Teacher in the social space of a modern city	48
---	----

Ovchinnikova A.O., Chevtaeva N.G., Demeneva A.V., Chernykh N.A. Social practices of ensuring patients interests in the activities of the human rights commissioner in the Sverdlovsk region	59
---	----

LOCAL GOVERNMENT

Bulakh E. V. Methodological foundations for the study of territorial public self-government.	73
---	----

EDUCATION

Trutnev G. A., Ovchinnikova A. V. Corporate knowledge management level.....	86
--	----

СЛОВО РЕДАКТОРА

Российская муниципальная повестка насыщена новыми событиями и планами. Вопрос номер один – принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Соответствующий законопроект внесен в Государственную Думу еще в 2021 г. В январе следующего года он был принят в первом чтении, однако после его рассмотрение приостановилось. За прошедшее время в комитетах Госдумы по государственному строительству и региональной политике, ответственных за данный проект, накопилось свыше 700 поправок, поступивших ко второму чтению.

Основной идеей названного закона является учреждение одноуровневой системы местного самоуправления, существующей в формате городских и муниципальных округов, а также внутригородских территорий городов федерального значения. Одновременно происходит отказ от муниципалитетов поселенческого типа (сельских и городских поселений, которых в настоящее время в России подавляющее большинство)¹. Не дожидаясь появления закона в его окончательном виде, часть российских регионов уже проводят реформу в инициативном порядке по собственным нормативным лекалам. Налицо опережающие федеральную власть действия субъектов РФ, отсутствие общей законодательной базы, хаотичные преобразования на местах со всеми возможными в такой ситуации негативными последствиями. Вот почему принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не просто желательно в самом скором времени, оно крайне необходимо.

Очевидно, что новый закон не станет ограничиваться лишь вопросами территориальной организации местного самоуправления. По примеру своего предшественника (действующий ФЗ № 131) он будет носить комплексный характер, регулировать правовые, функциональные, организационные и финансово-экономические основы данного института. Это в том числе видно по характеру дискуссий вокруг обсуждаемого законопроекта. В частности, Президент РФ на заседании Совета по развитию местного самоуправления в апреле 2023 г.² сформулировал ряд, по его мнению, приоритетных вопросов, требующих нормативного решения. В их числе – «инвентаризация» расходных полномочий муниципалитетов и объема выполняемых ими задач; оценка финансовой обеспеченности полномочий; пересмотр показателей эффективности органов местного самоуправления; выстраивание «обратной связи с гражданами» и обеспечение их участия в принятии решений на местах. В общем и целом названные проблемы хорошо известны. Они поднимаются в течение многих лет. Будем надеяться, что новый закон сумеет их окончательно разрешить.

Между тем, действующий ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» продолжает регулярно обновляться. На этот раз на очереди поправки, регламентирующие осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Их разработчиком выступает Министерство юстиции РФ, планирующее ближайшей осенью внести новеллы в Государственную Думу. Изменения, по всей видимости, существенные, коль скоро они

¹ Мнения экспертов на этот счет разделились. Одни положительно оценивают переход местного самоуправления на одноуровневый принцип устройства. Другие высказываются против этого и настаивают на недопустимости ликвидации поселенческого звена местного самоуправления. См., например: Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // *Oeconomia et Jus*. 2022. № 2. С. 61–72.

² Колесников А. Следите за муниципальцами. Владимир Путин провел совещание по местному самоуправлению // *Коммерсант*. 2023. 20 апреля.

оформляются в виде отдельной главы ФЗ № 131. В последующем соответствующие поправки будут внесены в отраслевые законы, регулирующие отдельные виды контроля и надзора. Предполагается, что новая глава заменит собой ст. 77 действующего закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», которая в свое время тоже была существенно расширена и также неоднократно подвергалась изменениям. По прикидкам Минюста, «контрольно-надзорные» новеллы должны вступить в силу не ранее 2026 г.

Интересна предыстория данного вопроса. Дело в том, что готовящиеся изменения представляют собой реакцию Минюста на поручение Президента, данное по итогам упоминавшегося выше заседания Совета по местному самоуправлению в апреле 2023 г. Если коротко, суть поручения состоит в оптимизации проверок. Они, по мнению главы государства, оправданны, поскольку «муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства не может и не должно быть». С другой стороны, Президент пожелал прокурорским работникам «расширять практику профилактических мер», не наказывать, а вместе с муниципалитетами «устранять проблемы и зоны риска».

Говоря откровенно, контрольно-надзорные проверки муниципалитетов, существенно возросшая контрольная нагрузка на местное самоуправление – проблема настолько давняя, что ее пора бы уже решить. Особенно остро ситуация складывается во взаимоотношениях муниципальной власти и прокуратуры, о чем неоднократно говорилось на разных совещаниях, форумах и парламентских слушаниях³. Неслучайно, к примеру, на заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации был приглашен Генеральный прокурор РФ И. Краснов.

Хорошо известны основные претензии муниципалитетов к контрольно-надзорным органам. В их числе – массовое привлечение к административной ответственности глав муниципальных образований и должностных лиц органов местного самоуправления, что, по мнению первого заместителя председателя Совета Федерации А. Турчака (ныне врио главы Республики Алтай), «негативно сказывается и на привлечении кадров, и на престиже муниципальной службы».

Органы местного самоуправления настаивают, что в деятельности контрольно-надзорных органов доминирует карательный уклон в ущерб профилактической и разъяснительной работе. С этим согласен и Президент РФ, точка зрения которого по данному вопросу приводилась выше. Тот же А. Турчак назвал это «типичной историей» и предложил органам муниципальной власти и прокуратуры предусмотреть «механизм совместной подготовки «дорожных карт» по устранению нарушений». Соответственно, при их соблюдении никакие принудительные или карательные меры в отношении муниципалитетов и глав муниципальных образований не должны применяться.

Отмечаются многочисленные факты предъявления работниками контрольно-надзорных органов не основанных на законе требований. Корень этой проблемы видится в рассогласовании российского законодательства, поскольку избыточные требования к муниципалитетам часто устанавливаются подзаконными нормативными актами либо, косвенным образом, отраслевыми законами. Председатель комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности В. Тимченко прокомментировал данную ситуацию следующим образом: «В профильном законе о местном самоуправлении за муниципалитетами закреплено всего 16 полномочий, однако косвенным образом в 170 законах на них возлагается дополнительно еще более 200 полномочий, причем на их исполнение не выделяется денежных средств».

В практике контролеров помимо реагирования на нарушения навязчиво присутствует направление большого количества запросов о предоставлении информации, в том числе официально опубликованной и находящейся в открытом доступе. При этом такие запросы направляются с пометкой «предоставить незамедлительно».

Одновременно муниципалитеты жалуются на сложившийся перекося в подходах к проверкам в отношении бизнеса и местного самоуправления. С этой целью Совет Федерации предлагает закрепить в ФЗ № 131 комплекс превентивных и профилактических мер, по аналогии с действующими по отношению к бизнесу.

³ Так, в январе 2013 г. состоялось специальное заседание Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ по совершенствованию правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении муниципальных органов власти. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/17397>. Аналогичный вопрос в 2014 г. рассматривал Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. В подготовленной им аналитической записке «По проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами» отмечается, что больше всего проблем возникает во взаимоотношениях с органами прокуратуры. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/document_news/NKFqpbVSWB.pdf. В ноябре 2023 г. данный вопрос рассматривался на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации. См.: Сенаторы хотят защитить местную власть от активности контролеров // Коммерсант. 2023. 8 ноября.

Особо следует отметить порочную практику многочисленных предписаний контрольных органов, принятых без учета финансового положения муниципалитетов. Все они из разряда, когда требования контролеров по исполнению предписаний составляют значительную часть доходов местных бюджетов или даже превышают ее. Только за 2023 г. для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, необходимо было выплатить 227 млрд руб. Отнюдь не случайно Президент назвал такие ситу-

ации «сюрреалистичными» – «надзорные органы выносят в отношении муниципалитетов решения, когда нельзя не вынести, но и нельзя выполнить».

Пока сложно сказать, что предложит в части совершенствования контрольно-надзорной деятельности Минюст России, но то, что данная проблема требует скорейшего решения, очевидно для всех.

*Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
И. В. Выдрин*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ШЕРИНГОВОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. В. Бойко¹, М. И. Сухина¹

¹Донецкая академия управления и государственной службы (Донецк, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Статья посвящена анализу шеринговой экономики в России с фокусировкой на наиболее распространенном сегменте – каршеринге. Изменение отношения общества к владению автомобилем и рост интереса к совместному использованию ресурсов создают новые условия для исследования каршеринга как социального явления. В условиях экономической нестабильности каршеринг может стать более доступным вариантом пользования автомобилем для многих людей, что делает актуальным исследование этой темы с точки зрения экономической эффективности. Изучение каршеринга важно для понимания современных тенденций в транспортной сфере и их влияния на общество и экономику. Проведённое исследование опирается на данные о динамике роста шеринга в РФ, прогноз его развития до 2025 года, а также анализ преимуществ и недостатков различных видов шеринга.

Материалы и методы. Информационную базу исследования составили научно-практические материалы, законодательные и нормативные акты в области шеринг-экономики. Исследование проведено при помощи общенаучных методов: анализ работ авторов, синтез и сравнение информации, применение системно-функционального и комплексного подходов, кроме того, графический, абстрактно-логический методы и метод системного анализа.

Результаты. Исследование показало, что шеринг-экономика в России демонстрирует устойчивый рост, особенно в сегменте каршеринга. К 2025 году ожидается, что общий объём шеринговой экономики превысит 2 трлн рублей. В статье рассматриваются преимущества шеринговой экономики, такие как снижение потребления ресурсов, экономия денег и улучшение экологической ситуации, а также недостатки, к которым можно отнести возможные проблемы с безопасностью и надёжностью сервисов.

Выводы. Каршеринг в России имеет большой потенциал для дальнейшего развития. В Российской Федерации развитие шеринга стало одним из приоритетов в условиях увеличения потребности в мобильности и экологической ответственности. Однако существует ряд проблем, которые затрудняют развитие этого сектора: ограниченное законодательство, недостаток инфраструктуры, проблемы с безопасностью. Таким образом, для развития шеринга в России на уровне субъектов необходимо: внесение изменений в законодательство, включая правовую базу для шеринговых компаний; развитие инфраструктуры, в том числе расширение сети велопрокатов и создание новых парковочных зон; повышение безопасности участников шеринга путем проведения образовательных кампаний и контроля со стороны властей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: шеринг-экономика, каршеринг, цифровизация, прогнозирование, устойчивое развитие, транспортные системы, автопарк.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Бойко С. В., Сухина М. И. Проблемы и перспективы развития шеринговой экономики Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 7–17. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-7-17. EDN SNMНTE.



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Бойко Светлана Владимировна – Донецкая академия управления и государственной службы (283015, Россия, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а) – *доцент кафедры финансовых услуг и банковского дела*; el-teplo@bk.ru. SPIN-код: 4071-2611.

Сухинина Марина Игоревна – Донецкая академия управления и государственной службы (283015, Россия, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163-а) – *ассистент кафедры финансовых услуг и банковского дела*; mi_sukhinina@mail.ru. SPIN-код: 5439-8369.

Статья поступила: 25.07.2024; рецензия получена: 28.08.2024; принята к публикации: 25.09.2024.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE SHEARING ECONOMY OF THE RUSSIAN FEDERATION

S. V. Boyko¹, M. I. Sukhinina¹

¹ Donetsk Academy of Management and Public Administration (Donetsk, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article is devoted to the analysis of the carsharing economy in Russia with a focus on the most widespread segment – carsharing. Changing public attitudes towards car ownership and growing interest in resource sharing create new conditions for the study of carsharing as a social phenomenon. In conditions of economic instability, carsharing may become a more affordable option for many people, which makes its study relevant in terms of economic efficiency. The study of carsharing is important for understanding current trends in transportation and their impact on society and the economy. The conducted research is based on the data on the dynamics of the growth of carsharing in the Russian Federation, the forecast of its development until 2025, as well as the analysis of advantages and disadvantages of different types of carsharing.

Methods. The study was carried out with the help of general scientific methods, including the analysis of authors' works, synthesis and comparison of information, application of system-functional and complex approaches.

Results. The research has shown that the carsharing economy in Russia demonstrates steady growth, especially in the carsharing segment. By 2025, the total volume of the sharing economy is expected to exceed 2 trillion rubles. The article discusses the advantages of the sharing economy, such as reducing resource consumption, saving money and improving the environmental situation, and the disadvantages, which include possible problems with the safety and reliability of services.

Conclusions. Carsharing in Russia has great potential for further development. In the Russian Federation, the development of carsharing has become a priority in the context of increasing demand for mobility and environmental responsibility. However, there are a number of problems that hinder the development of this sector: limited legislation, lack of infrastructure, and safety issues. Thus, the development of sharing in Russia requires: improvement of legislation, including the legal framework for sharing companies; development of infrastructure, including expansion of the bicycle rental network and creation of new parking zones; improvement of safety of sharing participants, including through educational campaigns and control by the authorities.

KEYWORDS: sharing-economy, carsharing, digitalization, forecasting, sustainable development, transportation systems, fleet.

FOR CITATION:

Boyko, S. V., Sukhinina, M. I. (2024) Problems and prospects of development of the shearing economy of the Russian Federation. *Municipality: Economics and Management*, (3), 7–17. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-7-17>. <https://elibrary.ru/snmhte>.

AUTHORS' INFORMATION:

Svetlana V. Boyko – Donetsk Academy of Management and Public Administration (283015, Donetsk, Chelyuskintsev, 163a) – Associate Professor of the Department of Financial Services and Banking; el-teplo@bk.ru. SPIN-code: 4071-2611.

Marina I. Sukhinina – Donetsk Academy of Management and Public Administration (83015, Donetsk, Chelyuskintsev, 163a) – assistant professor of the Department of Financial Services and Banking; mi_sukhinina@mail.ru. SPIN-code: 5439-8369.

The article was submitted 25.07.2024; reviewed 28.08.2024; accepted for publication 25.09.2024.

Введение

Шеринговая экономика, или экономика совместного потребления, представляет собой модель, в которой ресурсы, такие как автомобили, жилье и инструменты, делятся между пользователями. Данный вид экономики способствует более рациональному использованию ресурсов, что позволяет уменьшить избыточное потребление и снизить нагрузку на окружающую среду. Пользователи могут экономить деньги, получая доступ к ресурсам без необходимости их покупки. Это особенно актуально для товаров, которые используются нечасто. Кроме того, шеринговая экономика способствует созданию сообществ и укреплению социальных связей между людьми, что может привести к более тесному взаимодействию и сотрудничеству. Модель совместного потребления может стать действенным инструментом снижения уровня загрязнения окружающей среды, поскольку она способствует уменьшению потребности в производстве новых товаров и стимулирует повторное использование уже существующих ресурсов.

Шеринговая экономика предоставляет пользователям гибкость в доступе к ресурсам, что может быть особенно полезно в условиях быстро меняющегося рынка и потребностей. Эта модель открывает возможности для стартапов и малых предприятий, предлагая новые пути для монетизации активов и услуг. В целом, шеринговая экономика представляет собой важный шаг к более устойчивому и эффективному обществу, способствуя как экономическому, так и социальному развитию. Одной из предпосылок её появления является урбанизация. После заселения городов людьми и увеличения плотности населения изменился темп жизни, что привело к появлению и развитию цифровых технологий. Они стали

импульсом для развития шеринговой экономики, поскольку основа её функционирования – онлайн-продвижение каких-либо товаров и услуг через использование онлайн-приложений, сайтов и других онлайн-площадок. Поэтому на сегодняшний день наблюдается заметная тенденция роста популярности идеи совместного использования товаров и услуг вместо осуществления их полноценной покупки.

Обзор литературы

Вопросы экономики совместного потребления (шеринговой экономики) поднимаются современными учёными достаточно активно. Так, И. З. Аюшева рассматривает специфику гражданско-правовых норм, регулирующих расчётные операции, в контексте развития экономики совместного потребления [2], правовые основы в каршеринге представлены в работах Т. А. Бубновской [5], П. Д. Бурдаева [6] и А. Т. Суфиева [15], а правовую характеристику и особенности договора каршеринга рассматривает И. А. Кулешова [10].

Мировые тенденции развития экономики совместного потребления разбирает Н. Н. Батова [4], экономика совместного использования как потенциал для создания зелёных профессий и рабочих мест представлена в работах Ю. В. Ермолаевой [8]. Влияние каршеринговых служб на автомобильный рынок и налоговые поступления в государственный бюджет описывает в своих трудах В. В. Ерофеев [9]. А. М. Литвинов [11] изучал последствия влияния активного развития экономики шеринга как специфической формы конкуренции на конкурентные основы рынка. Кроме того, актуальные тенденции развития шеринг-экономики в России обозначены в трудах Е. М. Сайедж [13] и В. В. Серегинной [14].

Изложение основного материала

Динамика развития шеринга в Российской Федерации показывает постепенное увеличение количества компаний, предлагающих услуги аренды автомобилей, велосипедов, скутеров и других видов транспорта на краткосрочные периоды. В крупнейших городах страны уже наблюдается развитая система использования шеринга. Предполагается, что заданный тренд будет только усиливаться (рис. 1).

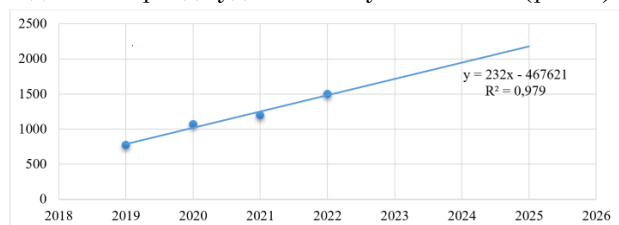


Рисунок 1 – Динамика общего объема шеринговой экономики и прогноз на ближайшие годы, млрд рублей¹

Из диаграммы видно, что линия тренда имеет восходящий вид, что говорит о продолжающемся

развитии данной сферы. Для прогнозирования значений объема шеринговой экономики было рассчитано уравнение линии тренда, величина достоверности аппроксимации в данном случае близка к 1, что говорит об адекватности описания модели. Таким образом, можно предположить, что к 2025 году общий объем шеринговой экономики будет свыше 2000 млрд рублей. Это обуславливает необходимость анализа данной темы.

Шеринг-экономика – это экономика совместного использования товаров и услуг, когда люди могут обмениваться или делиться вещами [3]. Она становится всё более популярной по причине повышения доступности интернета и мобильных технологий. Преимущества шеринговой экономики включают снижение потребления ресурсов, экономии денег и улучшение экологической ситуации. Однако существуют и недостатки, такие как возможные проблемы с безопасностью и надежностью сервисов (табл. 1) [1].

Таблица 1 – Виды шеринга, их преимущества и недостатки [3; 8; 16]

Виды шеринга	Преимущества	Недостатки
Каршеринг	1. Удобство: не нужно искать парковку, можно быстро менять машину на более подходящую. 2. Гибкость: возможность арендовать автомобиль на любой необходимый срок, от нескольких часов до нескольких дней	1. Ограничения: требуется наличие водительского удостоверения и определенного стажа. 2. Риск повреждений: ответственность за повреждения машины может лечь на арендатора
Байкшеринг и кикшеринг	1. Мобильность: возможность быстро перемещаться по городу. 2. Экологичность: велосипеды и самокаты являются наиболее экологичным видом транспорта	Зависимость от погоды: использование велосипедов и самокатов может быть затруднено в плохую погоду
Дресскроссинг	Экономичность: возможность обновить гардероб без больших затрат	Риск потери или порчи вещей
Буккроссинг	Экономичность: нет необходимости покупать новые книги	Риск заражения: книги могут переносить микробы и вирусы
Флетшеринг и коливинг	1. Экономия: аренда жилья может быть дешевле, чем покупка или содержание собственного жилья. 2. Гибкость: возможность подобрать жилье под свои потребности и бюджет	Риск конфликтов: совместное проживание с незнакомыми людьми может привести к конфликтам

Программы реализации проектов шеринга включают в себя разработку удобных мобильных приложений, расширение сети станций для аренды транспорта, внедрение инновационных технологий в управление учётом средств и повышение уровня безопасности [16].

Прогноз развития шеринга на 2025 год предполагает увеличение числа пользователей и расширение ассортимента предлагаемых услуг [7]. Также

ожидается, что шеринг станет более доступным в регионах и получит широкое распространение как в крупных городах, так и в небольших населённых пунктах. Стремительное развитие технологий в области автономных и электрических транспортных средств также сыграет важную роль в развитии данной отрасли.

Некоторые виды шеринга стали более развитыми технологически и институционально, так как

¹ Исследование рынка совместной мобильности и каршеринга в России / группа компаний Б1. – Декабрь 2023 года. – URL: https://vk.com/doc232813621_672910695?hash=21V0GZH7NE4sTxPQVr31kjK6EtIWZpVPDQpZXWfMsX&dl=EUomyaLYnJuGLQ2xjxjLlbsmwZ3CZOiGzEFpDPGzUG4.

они соответствуют современным тенденциям и потребностям общества. В большинстве случаев пользователи предпочитают каршеринг, флетшеринг, коливинг, байкшеринг и кикшеринг. Остальные виды шеринга, например, дресскроссинг, буккроссинг не набрали такой популярности [3].

Каршеринг получил широкое распространение в последние годы, потому что он удобен для людей, которые не хотят иметь личный автомобиль, но нуждаются в нем на короткое время.

Байкшеринг и кикшеринг завоевали популярность благодаря тому, что данные виды транспорта не требуют большого пространства для хранения и парковки, что делает их идеальными для городских жителей. Люди без водительского удостоверения в хорошую погоду могут арендовать велосипед или самокат на короткое время, чтобы прокатиться по городу или быстрее добраться до места назначения. Стоимость аренды ниже, чем покупка и содержание личного транспорта [4].

Флетшеринг и коливинг стали востребованными ввиду того, что они предоставляют людям возможность жить в сообществе с другими людьми, которые разделяют их интересы и ценности. Это может быть отличным способом экономии денег, поскольку жильцы могут делить расходы на аренду, коммунальные услуги и осуществлять другие совместные траты. Кроме того, эти виды жилья могут быть более доступными для людей, которые не могут позволить себе отдельное жилье. Обычно таким видом шеринга пользуются путешественники, студенты и просто люди с ограниченным бюджетом [5].

Совместное использование одежды (дресскроссинг) может быть не очень удобным по причине беспокойства за свое здоровье. Одежда может быть переносчиком микробов, поэтому люди предпочитают иметь свою собственную одежду.

Буккроссинг не стал популярным, поскольку многие люди останавливают свой выбор на цифровых форматах, а любители бумажных изданий зачастую не хотят отдавать книги в совместное пользование, так как обеспокоены недобросовестным использованием со стороны других людей, что приводит к потере презентабельного вида издания.

В большинстве случаев шеринг рассчитан на интересы молодежи. Преимущественно подростки и молодые люди не хотят тратить продолжительное

количество времени на аккумуляцию денежных средств, потом покупать и накапливать вещи, а хотят пользоваться ими здесь и сейчас и продолжать быть мобильными.

Так как каршеринг обладает наиболее высокой развитостью в разрезе шеринга в целом, далее будет проведен его всесторонний анализ [16].

На сегодняшний день в Российской Федерации каршеринг не имеет полноценной юридической поддержки, направленной на определение правовых норм в отношении договора о каршеринге. При этом развитие каршеринга в нашей стране происходит достаточно активно, и участие государства в процессе создания условий для реализации программ каршеринга существенное. По причине отсутствия нормативно-правовой базы в рамках экономики совместного пользования возникают некоторые споры. Гражданский кодекс Российской Федерации не фокусирует внимание на специфике договора каршеринга. Однако институт каршеринга не игнорируется российским законодательством полностью. В соответствии с пп. 1.1 постановления Правительства Москвы от 31 августа 2011 года № 405-ПП каршеринг определяется как предоставление легковых автомобилей в краткосрочную (до 24 часов) аренду на основе поминутной тарификации физическим лицам для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (далее – услуга каршеринга)².

Постановление Правительства Москвы № 405-ПП, ограничивающее аренду автомобиля в пределах суток, было пересмотрено постановлением Правительства Москвы № 1422-ПП от 14.09.2021 года³, результате которого максимальный срок аренды автомобиля в выходные и праздничные дни был расширен до семи календарных дней.

Частично сущность каршеринга отражена в распоряжении Правительства РФ от 25.03.2020 № 724-р⁴, из которого можно понять, что под каршерингом понимают вид краткосрочной аренды автомобиля у специализирующихся на данном виде услуг компаний. Однако нормативно-правовая база не позволяет полноценно описать механизм действия каршеринга в Российской Федерации, также при этом отсутствует единое правовое регулирование договора каршеринга, что несет за собой риски как для пользователя каршеринга, так и для арендодателей.

² Постановление Правительства Москвы от 31.08.2011 № 405-ПП «О городской поддержке таксомоторных перевозок и услуги каршеринг в городе Москве» (в ред. от 01.06.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства Москвы от 14.09.2021 № 1422-ПП «О внесении изменений в Постановления Правительства Москвы от 15 февраля 2011 г. № 32-ПП и от 17 мая 2013 г. № 289-ПП». П. 2.5. — URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/47066220/>.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.03.2020 № 724-р «Об утверждении Концепции обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1995.

Пользователь каршеринга может быть безосновательно обвинен за ненадлежащее использование объекта аренды вплоть до штрафа и судебных разбирательств, а со стороны каршеринговых компаний существует риск возникновения задолженности и неоплаченного ущерба в случае повреждения объекта аренды пользователем каршеринга. В правовом поле важно создать единый механизм регулирования договоров каршеринга для определения обязательств, принятых обеими сторонами в рамках договора каршеринга, и уровня ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение таких обязательств. Это поможет решить противоречия для разрешения вопросов по договору каршеринга.

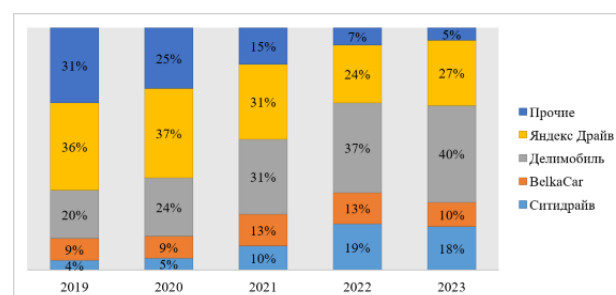
Каршеринг считается сложной категорией, которая на законодательном уровне не имеет специальных норм, по этой причине каршерингу часто присваивают другие виды норм. К основным договорам, правовые нормы которых могут на практике использоваться для договора каршеринга, относят договор проката и договор аренды транспортного средства без экипажа. В разрезе таких оснований, как юридическая характеристика, объект договора, срок использования, способ оплаты, форма договора и обязательства обеих сторон, договор каршеринга имеет отличительные особенности в сравнении с вышеперечисленными договорами. К таким особенностям относятся: безакцептная оплата, срок аренды, который составляет 24 часа в будни и до 7 дней в праздничные и выходные, обязательства сторон, которые меняются и среди каршеринговых компаний. Перечисленные виды договоров направлены на удовлетворение потребностей во временном пользовании объектом аренды, но каждый из них имеет свои особенности, обусловленные спецификой аренды и условиями предоставления услуг. Из этого следует, что договор каршеринга является смешанным видом договора аренды, имеющим свои особенности [6].

Транспорт представляет собой ключевую составляющую в социально-экономическом прогрессе государства, требуя при этом значительных вложений средств и оказывая немалое влияние на состояние окружающей среды. Невозможно переоценить значимость транспортных услуг для экономики и повседневного существования людей. К тому же, транспортные средства являются одним из главных источников городского шума и оказывают ощутимое влияние на создание теплового загрязнения окружающей среды.

Каршеринг – это сравнительно новый для России вид услуг как с правовой, так и с экономической точки зрения. Этот рынок развивается и имеет большой потенциал. Количество операторов каршеринга и доступных для аренды автомобилей постоянно растет. Однако каршеринг все еще мало распространен за пределами крупных городов, его нельзя назвать неотъемлемой частью общественной жизни, как, например, услуги такси [8].

Исходя из данных (рис. 2), можно сделать вывод, что с 2019 года складывается устойчивая тенденция формирования рынка каршеринга четырьмя основными компаниями, сократив долю прочих операторов с 31% до 7%.

Лидером последних нескольких лет является компания «Яндекс», однако её удельный вес на рынке каршеринга постепенно сокращается, и в 2022 г. она уступила лидерство «Делимобилю». Также прослеживается рост удельного веса компаний «Ситидрайв» и «БелкаКар».



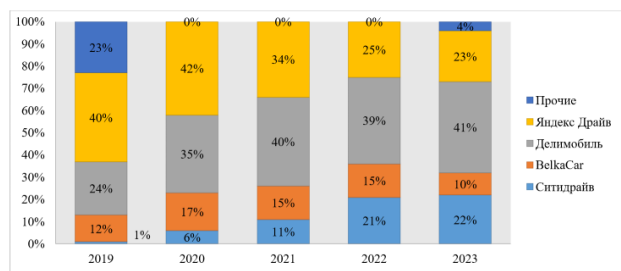
Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 2 – Структура выручки по операторам каршеринга в РФ в динамике, %

Эксперты прогнозируют, что тенденция к консолидации рынка будет сохраняться до 2028 года. Это связано с высокими требованиями для входа на рынок по причине широкого охвата обслуживаемых территорий. Поддерживать конкурентоспособность новым компаниям будет достаточно сложно: необходимо быстрое реагирование на внешние факторы, багаж специфических знаний и использование сжатых сроков при осуществлении инвестиций [10]. В 2023 году объём рынка каршеринга в Российской Федерации составил 44 млрд рублей, что в первую очередь связано со стагнацией спроса на личные автомобили на фоне их резкого подорожания. Кроме того, стоимость владения персональной машиной увеличилась, а автокредиты стали менее привлекательными [13].

Автопарков каршеринговых компаний значительно больше, чем таксомоторных, чтобы пользователи могли арендовать автомобили в кратчайшие

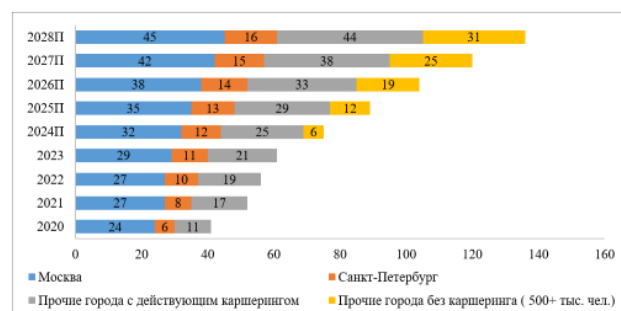
сроки. В условиях быстрого ритма жизни крупных городов мобильность граждан имеет большое значение. Для обеспечения этой мобильности каршеринговая компания должна иметь большой автопарк, что требует значительных финансовых вложений. Кроме того, в связи со спецификой каршеринговых отношений автомобили должны быть доступны для аренды в любое время суток и в любой точке города (рис. 3).



Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 3 – Оценка структуры автомобильного парка различных операторов, тыс. ед.

Анализируя данные, представленные на рисунке 4, стоит указать на рост объема парка автомобилей: стабильно первое место занимает столица – город Москва.



Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 4 – Парк автомобилей в разрезе по городам Российской Федерации, тыс. ед.

Прогнозное значение по объёму парка автомобилей начнет расти в небольших городах, что может быть связано с экспансией крупных компаний и расширению бизнеса [14]. Следует отметить, что у второго крупного города – Санкт-Петербурга – рост значения будет небольшим, что обусловлено популярностью у населения других видов транспорта – автобусы, метрополитен и т. д.

В связи с особенностями каршеринговой деятельности автомобили находятся круглосуточно на улицах города, где не может быть гарантирована их стопроцентная сохранность. В результате оператор каршеринга берет на себя дополнительные риски, сопряженные с непредвиденными ремонтными работами и простоем транспортного средства. Все эти

факторы свидетельствуют о том, что российский каршеринг как молодое и развивающееся направление общественного транспорта нуждается в определенной поддержке со стороны правительства, ведь большинство последствий его развития являются благоприятными для государства.

К основным позитивным результатам развития каршеринга относятся:

1) *налоговые поступления*. Развитие каршеринга может привести к увеличению налоговых поступлений за счет увеличения экономической активности и потребительского спроса. Например, увеличение числа пользователей каршеринговых услуг может привести к росту продаж автомобилей и запчастей, а также увеличению доходов от аренды автомобилей. Кроме того, развитие каршеринга может стимулировать развитие других отраслей, таких как производство электроэнергии, обслуживание автомобилей и многих других [9];

2) *создание рабочих мест*. Развитие каршерингового сервиса требует создания новых рабочих мест в различных сферах. Таким сервисам необходимы сотрудники для обслуживания и ремонта автомобилей, разработки программного обеспечения и поддержки клиентов. Ко всему прочему, открытие новых точек проката автомобилей также создаст дополнительные рабочие места [8];

3) *улучшение транспортной инфраструктуры*. Развитие каршеринговых сервисов активно стимулирует улучшение транспортной инфраструктуры и развитие общественного транспорта, велосипедных дорожек, пешеходных зон, поскольку горожанам зачастую будет удобнее и выгоднее пользоваться этими видами транспорта вместо личных автомобилей. Также каршеринг может повлиять на изменение градостроительных норм, что в свою очередь приведет к улучшению городской среды в пользу пешеходов и уменьшения количества личных транспортных средств, что повысит качество жизни горожан;

4) *снижение выбросов парниковых газов*. Использование каршеринговых автомобилей может способствовать снижению выбросов парниковых газов за счет снижения количества эксплуатируемых машин и использования более экологических видов транспорта. Например, электромобили, применяемые в рамках каршеринговой системы, производят значительно меньше выбросов, чем автомобили с двигателями внутреннего сгорания. Также использование каршеринговых машин может снизить общий пробег автомобилей, что тоже способствует снижению выбросов [8].

Как видно из графика (рис. 5), потенциал рынка каршеринга в России достаточно динамичный. Это связано с ростом спроса на данный вид транспорта и развитием технологий. Однако для реализации этого потенциала необходимо решить ряд проблем, включая низкую информированность населения и недостаточную инфраструктуру.



Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 5 – Потенциал развития рынка каршеринга в Российской Федерации

На графике замечен значительный рост автопарка, однако можно проследить тенденцию уменьшения доли автомобилей западного производства в связи с санкционными ограничениями и увеличение количества автомобилей азиатского, в частности, китайского производства. В плане выручки

также прослеживается плавная тенденция роста, однако на рынок могут повлиять законодательные изменения и появление новых игроков, а также социально-экономическая ситуация в России.

Исходя из данных рисунка 6, можно сделать вывод, что лидирующую позицию по использованию услуг каршеринга занимает Москва, отрыв от ближайшего конкурента – Санкт-Петербурга – 13%.



Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 6 – Процент использования услуг каршеринга по городам России

Из анализа карты Российской Федерации (рис. 7) прослеживается тенденция расширения услуг каршеринга в регионах центральной полосы (Республика Башкортостан, Пермский край), а также регионах Дальнего востока (Красноярский край, Новосибирская область).



Источник: составлено авторами по данным анализа группы компаний Б1 [12].

Рисунок 7 – Карта Российской Федерации по распространённости каршеринга (в разрезе регионов)

Распределение уровня развития каршеринга в регионах напрямую связано с густонаселенностью городов и уровнем платежеспособности населения.

Несмотря на все положительные стороны развития каршеринга, государство может столкнуться и с негативной стороной данной технологии. Без соответствующих нормативно-правовых актов, которые могли бы регулировать каршеринг, а также без улучшения дорожной инфраструктуры люди могут столкнуться с рядом проблем [5]. К примеру, повышение нагрузки на дороги и увеличение конкуренции для общественного транспорта может привести к снижению качества обслуживания и покрытия дорожных маршрутов.

Для урегулирования всех возможных проблем, связанных с развитием каршеринга, государство может применить ряд мер:

1) *улучшение дорожной инфраструктуры.*

Направить инвестиции в развитие дорожной инфраструктуры, включая строительство новых дорог и модернизацию существующих, расширение парка общественного транспорта, чтобы справиться с увеличенным трафиком;

2) *регулирование количества автомобилей.* Введение ограничений на количество автомобилей каршеринга в определенных районах или введение штрафов за неправильную парковку и перегрузку дорог может снизить заторы и износ дорожного покрытия;

3) *экологические ограничения.* Поощрение использования экологически чистых автомобилей в каршеринге и введение штрафов за выбросы вредных веществ поможет снизить негативное воздействие на окружающую среду;

4) *регулирование нормативно-правовых актов,* связанных с каршерингом. Введение строгих нормативов и правил для каршеринговых компаний, обеспечивающих безопасные и справедливые условия аренды машин;

5) *инновации в общественном транспорте.* Интеграция каршеринга с общественным транспортом, таким как метро, автобусы и велосипеды, может повысить доступность и удобство альтернативных видов транспорта.

Эти меры требуют сотрудничества правительства с каршеринговыми компаниями, а также внимательного мониторинга и регулярного обновления политик для достижения желаемых результатов.

Подводя итог, следует отметить, что договор каршеринга требует дополнительного правового регулирования. Рекомендуется систематизировать нормы, регулирующие этот вид договора и определяющие его правовую природу, на законодательном

уровне. Было выяснено, что договор каршеринга является смешанным видом договора, который определен для удовлетворения потребностей временного пользования арендуемым объектом и обладает уникальными характеристиками, которые определяются спецификой аренды и условиями предоставления услуг. Для обеспечения развития и дальнейшего распространения каршеринга нужно учитывать экологический фактор, что даст возможность обеспечить безопасность и охрану окружающей среды. Также необходимо определить сущность и правовое регулирование договора каршеринга для защиты прав и законных интересов участников правоотношений. Развитие шеринга в Российской Федерации требует комплексного подхода и совместных усилий государства, бизнеса и общества.

Выводы

В результате анализа шеринговой экономики Российской Федерации можно сделать вывод, что данная услуга является перспективной и быстро развивающейся во всем мире. Каршеринг позволяет сократить выбросы углекислого газа и снижает загруженность дорог, делая город более удобным для жителей. В России такой вариант аренды имеет большой потенциал для развития и уже сейчас пользуется популярностью среди жителей крупных городов. Однако существуют проблемы, требующие решения на уровне субъектов Российской Федерации уже сегодня, к таким относятся: юридическое регулирование, недостаточное количество автомобилей и ограниченная зона покрытия. Как в законодательстве, так и в научной литературе стоит открытым вопрос о том, относится ли данный договор к уже существующим видам договора аренды или же он обособлен от них.

В рамках исследования были изучены различные аспекты каршеринга: экономические, экологические и социальные, которые доказывают его эффективность и привлекательность. Также важно продолжать работать над улучшением сервиса и качества автомобилей, над снижением стоимости услуг.

Кроме того, сформирована объективная необходимость привлечения большего количества инвесторов и развития сотрудничества с другими видами транспорта, чтобы создать удобную и доступную систему общественного транспорта. Только при выполнении всех этих условий каршеринг сможет стать массовым и доступным видом транспорта во всей России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Amelyaniuk K. D.** Development of marketing in the concept of sharing economy // Научный аспект. 2023. Vol. 1, No. 6. P. 42–47. EDN VMYYHL.
- [2] **Аюшеева И. З.** Гражданско-правовое регулирование расчетных отношений в условиях развития экономики совместного потребления (sharing economy) // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 9 (154). С. 43–50. DOI 10.17803/1729-5920.2019.154.9.043-050. EDN IZXURJ.
- [3] **Баранов А. М., Сюй Б.** Теоретические аспекты развития шеринг-экономики как перспективной экономической системы информационного общества // Cifra. Экономика. 2023. № 2 (2). DOI 10.23670/ECNMS.2023.2.7. EDN ORDQMW.
- [4] **Батова Н. Н.** Мировые тенденции развития экономики совместного потребления (шеринговой экономики) / Н. Н. Батова, И. Э. Тоичская // Глобальные проблемы модернизации национальной экономики : материалы IX Международной научно-практической конференции, Тамбов, 13 апреля 2020 года / отв. редактор А.А. Бурмистрова [и др.]. Тамбов : Державинский, 2020. С. 271–278. EDN PBOUXX.
- [5] **Бубновская Т. А., Суворов Ю. Б.** К вопросу о каршеринге: правовые аспекты // Юрист. 2018. № 7. С. 32–36. DOI 10.18572/1812-3929-2018-7-32–36. EDN XUWYJT.
- [6] **Бурдаева П. Д.** Правовое регулирование каршеринга в Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 97-5. С. 31–34. DOI 10.18411/trnio-05-2023-253. EDN AAEEEX.
- [7] **Веретенникова А. Ю.** Сценарии развития шеринг-экономики: цифровые технологии и ценностные ориентиры // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2023. Т. 16, № 6. С. 122–137. DOI 10.15838/esc.2023.6.90.7. EDN POWYLR.
- [8] **Ермолаева Ю. В.** Экономика совместного использования как потенциал для создания зеленых профессий и рабочих мест // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12, № 4-1. С. 329–340. DOI 10.34670/AR.2022.70.62.042. EDN GLVHFB.
- [9] **Ерофеев В. В.** Влияние каршеринговых служб на автомобильный рынок и налоговые поступления в государственный бюджет // Системная теория оптимального функционирования цифровой экономики : сборник статей 2-й Всероссийской научной конференции, Москва, 30 мая 2023 года / под научной редакцией Г.Б. Клейнера. Москва : Государственный университет управления, 2023. С. 89–90. EDN YSTXLS.
- [10] **Кулешова И. А.** Правовая характеристика и особенности договора каршеринга // International Law Journal. 2022. Т. 5. № 4. С. 145–148. EDN AMWPYP.
- [11] **Литвинов А. М.** Экономика шеринга – особый вид конкуренции или подрыв конкурентных основ рынка // Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО : сборник научных трудов Международной молодежной научно-практической конференции / ответственные за выпуск Я.П. Силин, Е.Б. Дворянкина : Уральский государственный экономический университет, 2018. С. 149–152. EDN XVNPFJ.
- [12] **Нестерова С. И.** Анализ рынка каршеринга в России // Вестник Самарского муниципального института управления. 2024. № 2. С. 34–48. EDN BSDRYD.
- [13] **Сайедж Е. М.** Актуальные тенденции развития шеринг-экономики в России // Векторы развития современной экономики: проблемы теории и практики : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 23 ноября 2021 года. Москва : Московский Политех, 2021. С. 317–320. EDN ENEZIH.
- [14] **Серегина В. В., Середина М. Н.** Современные тенденции развития экономики совместного потребления (шеринг-экономики) в России // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2019. № 11. С. 154–159. DOI 10.24411/2304-120X-2019-14060. EDN EQTZDV.
- [15] **Суфиева А. Т.** Правовое регулирование каршеринга в России: проблемы и перспективы развития // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 98-4. С. 113–115. DOI 10.18411/trnio-06-2023-212. EDN UWEQYL.
- [16] **Ибрагимхалилова Т. В.** Шеринг-экономика как модель циркулярной экономики // Устойчивое развитие национальных экономик, регионов, территориально-производственных комплексов, предприятий в условиях глобализации, Донецк, 23 ноября 2022 года / под общей ред. Е.С. Шилец. Донецк : Донецкий национальный университет, 2022. С. 93–98. EDN GMKSIM.

REFERENCES

- [1] **Amelyaniuk, K. D.** (2023) Development of marketing in the concept of sharing economy. *Scientific aspect*, vol. 1, 6, 42–47. <https://elibrary.ru/vmmyhl>.
- [2] **Ayusheeva, I. Z.** (2019) Regulation of settlement relations under civil law in the context of development of the sharing economy. *Lex Russica*, 9 (154), 43–50. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.154.9.043-050>. <https://elibrary.ru/izxurj>.
- [3] **Baranov, A. M., Xu, B.** (2023) Theoretical aspects of the development of the sharing economy as a promising economic system of the information society. *Cifra. Economics*, 2 (2). <https://doi.org/10.23670/ECNMS.2023.2.7>. <https://elibrary.ru/ordqmw>.
- [4] **Batova, N. N., Tochitskaya, I. E.** (2020) Global trends in the development of the sharing economy. *Global problems of modernization of the national economy: Proceedings of the IX International scientific and practical conference, Tambov, April 13, 2020*. Tambov, Derzhavinsky Publishing House, 271–278. <https://elibrary.ru/pbouxx>.
- [5] **Bubnovskaya, T. A., Suvorov, Yu. B.** (2018) On the issue of car sharing: legal aspects. *Jurist*, 7, 32–36. <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-7-32-36>. <https://elibrary.ru/xuwyjt>.
- [6] **Burdaeva, P. D.** (2023) Legal regulation of car sharing in the Russian Federation. *Trends in the development of science and education*, 97-5, 31–34. <https://doi.org/10.18411/trnio-05-2023-253>. <https://elibrary.ru/aaeeex>.
- [7] **Veretennikova, A. YU.** (2023) Scenarios for the development of the sharing economy: digital technologies and value orientations. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, t. 16, 6, 122–137. <https://doi.org/10.15838/esc.2023.6.90.7>. <https://elibrary.ru/powylr>.
- [8] **Ermolaeva, YU. V.** (2022) The sharing economy as a potential for creating green jobs and professions. *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*, t. 12, 4-1, 329–340. <https://doi.org/10.34670/AR.2022.70.62.042>. <https://elibrary.ru/glvhfb>.
- [9] **Erofeev, V. V.** (2023) The Impact of Car Sharing Services on the Automobile Market and Tax Revenues to the State Budget. *System Theory of Optimal Functioning of the Digital Economy: Collection of Articles of the 2nd All-Russian Scientific Conference, Moscow, May 30, 2023*. Moscow, State University of Management, 89–90. <https://elibrary.ru/ystxls>.
- [10] **Kuleshova, I. A.** (2022) Legal characteristics and features of the carsharing agreement. *International Law Journal*, t. 5, 4, 145–148. <https://elibrary.ru/amwpyp>.
- [11] **Litvinov, A. M.** (2018) Sharing economy – a special type of competition or undermining the competitive foundations of the market. *Assessment of regulatory impact: strategic partnership of government bodies, business and NGOs: Collection of scientific papers of the International youth scientific and practical conference*. Ekaterinburg, Ural State University of Economics, 149–152. <https://elibrary.ru/xvnpfj>.

- [12] **Nesterova, S. I.** (2024) Analysis of car sharing market in Russia. *Bulletin of Samara municipal institute of management*, 2, 34–48. <https://elibrary.ru/bsdryd>.
- [13] **Sajej, E. M.** (2021) Current trends in the development of the sharing economy in Russia. *Vectors of development of the modern economy: problems of theory and practice: materials of the International scientific and practical conference, Moscow, November 23, 2021*. Moscow, Moscow Polytechnic University, 317–320. <https://elibrary.ru/ehezih>.
- [14] **Seregina, V., Seredina, M.** (2019) Current trends in the development of the sharing economy in Russia. *Scientific-methodological electronic journal "Koncept"*, 11, 154–159. <https://doi.org/10.24411/2304-120X-2019-14060>. <https://elibrary.ru/eqtzdv>.
- [15] **Sufieva, A. T.** (2023) Legal regulation of carsharing in Russia: problems and development prospects. *Trends in the development of science and education*, 98-4, 113–115. <https://doi.org/10.18411/trnio-06-2023-212>. <https://elibrary.ru/uweqyl>.
- [16] **Ibragimkhalilova, T.** (2022) Sharing economy as a model of a circular economy. *Sustainable development of national economies, regions, territorial production complexes, enterprises in the context of globalization, Donetsk, November 23, 2022*. Donetsk, Donetsk National University, 93–98. <https://elibrary.ru/gmksim>.

ПЕРСИСТЕНТНОСТЬ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

М. С. Арзуманян¹

¹ Красноярский государственный аграрный университет (Красноярск, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В статье проведено исследование, посвященное оценке уровня развития регионов СФО, последовательности и закономерности их развития. Регионы СФО, являясь административно-территориальными системами, обладают конкурентными преимуществами и потенциалом развития, имея существенные различия в своих масштабах, достигнутом уровне и перспективах социально-экономического развития. Автором определен феномен «персистентности» применительно к социально-экономическому развитию территорий, заключающийся в свойстве социально-экономических систем сохранять на территории сложившуюся тенденцию на протяжении больших промежутков времени, сопротивляясь изменениям. Персистентность с точки зрения социально-экономического воздействия является негативным свойством, мешающим органам власти развивать территорию, проводить реформы в регионах. Термин «персистентность» изначально имеет биолого-медицинское происхождение – это свойство микроорганизмов (бактерий, вирусов) выживать и функционировать в условиях агрессивной среды (например, при воздействии на них антибиотиков).

Материалы и методы. Аналитической базой для проведения исследования являлись значения (статистические данные за период 2013–2023 гг.) отобранных автором семнадцати компонентов социально-экономического развития десяти регионов СФО, в настоящий момент входящих в его состав. Анализировались компоненты социально-экономического развития из следующих подсфер: население, занятость и безработица, уровень жизни населения, жилищные условия, образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, экономика, жилищное строительство, рынок жилья. Введено понятие «локальной средней» как важнейшей составляющей алгоритма расчета эффекта персистентности. В трудах экономистов-управленцев термин «персистентность» ранее не упоминался; источники, характеризующие степень изученности данного явления применительно к обеспечению устойчивого, социально-экономического развития территорий, отсутствуют.

Результаты и выводы. Автором разработаны формулы для расчета эффекта персистентности переменных на основе определения значений локальной средней; тотального эффекта персистентности значений компонент региона. Применение авторской методики определения персистентности в социально-экономическом развитии регионов СФО позволило получить расчетные данные, на основе которых был осуществлен горизонтальный и вертикальный анализ значений персистентности. Значениям большинства компонентов (12 из 17) свойственна низкая степень персистентности, что отражается на тотальных региональных значениях персистентности. Среди компонентов, характеризующихся высоким уровнем персистентности, выделяется «темпы прироста численности населения», что означает повышенную изменчивость значений; средний уровень персистентности свойственен компонентам «валовой региональный продукт на душу населения» и «инвестиции в основной капитал на душу населения»; умеренный уровень персистентности отмечается у компонентов «среднедушевые денежные доходы населения» и «ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения».



Тотальный эффект персистентности имеет: наивысшую степень – у двух регионов (Республика Алтай и Республика Тыва); среднюю степень – у пяти регионов; низкую степень – у оставшихся трех регионов (Красноярский край, Новосибирская область, Омская область).

Научная новизна исследования – обоснование необходимости учета феномена, характеризующего сопротивление обеспечению социально-экономического развития, проявления стойкости к реформированию территории, «упорства» социально-экономических систем к восприятию преобразований, «сохранения в памяти» тенденций и возвращение к ним при соответствующих обстоятельствах.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: эффект персистентности, социально-экономическое развитие, устойчивость развития, методика оценки потенциала, экономическая безопасность, социальная стабильность, валовой региональный продукт, регион, Сибирский федеральный округ.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Арзуманян М. С. Персистентность в социально-экономическом развитии регионов Сибирского федерального округа // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 18–28. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-18-28. EDN XYVCCE.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Арзуманян Мисак Спартакович – кандидат экономических наук; Красноярский государственный аграрный университет (660049, г. Красноярск, пр. Мира, 90) – *доцент кафедры государственного, муниципального управления и кадровой политики*; misak-arz@mail.ru. SPIN-код: 4642-6085, ORCID 0000-0002-9752-7612.

Статья поступила: 08.07.2024; рецензия получена: 30.08.2024; принята к публикации: 25.09.2024.

PERSISTENCE IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS OF THE SIBERIAN FEDERAL DISTRICT

M. S. Arzumanyan¹

¹ Krasnoyarsk State Agrarian University (Krasnoyarsk, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article presents a study on the assessment of the level of development of the regions of the Siberian Federal District, the sequence and patterns of their development. The regions of the Siberian Federal District, being administrative-territorial systems, have competitive advantages and development potential, having significant differences in their scale, level achieved and prospects for socio-economic development. The author defines the phenomenon of «persistence» in relation to the socio-economic development of territories, which consists in the property of socio-economic systems to maintain the existing trend in the territory for long periods of time, resisting changes. Persistence from the point of view of socio-economic impact is a negative property of the territory, which prevents the authorities from developing the territory and carrying out reforms in the regions. The term «persistence» originally has a biological and medical origin, as a property of microorganisms (bacteria, viruses) to survive and function in an aggressive environment (e.g., when exposed to antibiotics).

Materials and methods. The analytical basis of the study was the values (statistical data for the period 2013–2023) of the seventeen components of the socio-economic development of ten regions of the Siberian Federal District

selected by the author, which are currently part of it. The components of socio-economic development from the following subspheres were analyzed: population, employment and unemployment, standard of living, housing conditions, education, healthcare, environmental protection, economy, housing construction, housing market. The concept of «local average» is introduced as the most important component of the algorithm for calculating the persistence effect. In the writings of management economists, the term «persistence» has not been mentioned before; there are no sources characterizing the degree of study of this phenomenon in relation to ensuring sustainable socio-economic development of territories.

Results and conclusions. The author has developed formulas for calculating the effect of the persistence of variables based on determining the values of the local average; the total effect of the persistence of the values of the components of the region. The application of the author's methodology for determining persistence in the socio-economic development of the regions of the Siberian Federal District made it possible to obtain calculated data on the basis of which horizontal and vertical analysis of persistence values were carried out. The values of most components (12 out of 17) are characterized by a low degree of persistence, which is reflected in the total regional values of persistence. Among the components characterized by a high level of persistence, the «population growth rate» stands out, which means its increased variability of values; the average level of persistence is characteristic of the components: «gross regional product per capita» and «investments in fixed assets per capita»; a moderate level of persistence is noted in the components: «average per capita monetary income of the population» and «commissioning of residential buildings per 1,000 people of the population.» The total persistence effect has the highest degree in two regions (the Republic of Altai and the Republic of Tyva); the average degree is in five regions; the low degree is in the remaining three regions (Krasnoyarsk Territory, Novosibirsk Region, Omsk region).

The scientific novelty of the study is the justification for the need to take into account the phenomenon: characterizing resistance to ensuring socio-economic development, manifestations of resistance to reforming the territory, the «persistence» of socio-economic systems to perceive transformations, «preserving in memory» trends and returning to them under appropriate circumstances.

KEYWORDS: persistence effect, socio-economic development, sustainability of development, potential assessment methodology, economic security, social stability, gross regional product, region, Siberian Federal District.

FOR CITATION:

Arzumanyan, M. S. (2024) Persistence in the socio-economic development of the regions of the Siberian Federal District. *Municipality: Economics and Management*, (3), 18–28. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-18-28>. <https://elibrary.ru/xyvcce>.

AUTHORS' INFORMATION:

Misak S. Arzumanyan – Candidate of Economic Sciences; Krasnoyarsk State Agrarian University (660049, Krasnoyarsk, Mira Ave. 90) – Associate Professor of the Department of Municipal Management and Personnel Policy; misak-arz@mail.ru. SPIN-code: 4642-6085, ORCID 0000-0002-9752-7612.

The article was submitted 08.07.2024; reviewed 30.08.2024; accepted for publication 25.09.2024.

Введение

Регионы как объекты хозяйствования и управления, входящие в состав СФО, географически центрального макрорегиона страны, обладающего конкурентными преимуществами и потенциалом развития, территориально-пространственного массива площадью, равной 40% территории континентальной Европы, имеют существенные различия в масштабах, достигнутом уровне и перспективах социально-экономического развития. Но межрегиональные различия – явление, присущее рыночной

экономике любого макрорегиона. Динамика показателей, характеризующих уровень развития экономики регионов СФО, позволяет выделить среди них «лидирующих», «средних по потенциалу» и «отстающих». Важнейшей государственной задачей является снижение степени дифференциации уровня развития регионов СФО. Так, к примеру, различие между величиной ВРП более развитых и менее развитых регионов СФО может достигать значений, кратных десяти [1, с. 4/21].

Регионы, расположенные в трех условно территориальных зонах (арктической, Северо-Сибирской и Южно-Сибирской), существенно отличаются по уровню жизни населения, темпам прироста численности населения, числу рабочих мест в расчете на одного потенциального работника, уровню ВРП на душу населения региона. В настоящее время валовой продукт регионов СФО составляет примерно 11 трлн рублей (9% от российского валового продукта). Численность населения, проживающего на территории СФО, составляет около 11% от всего населения России¹.

Стратегическое целеполагание социально-экономического развития регионов СФО, представленных как административно-территориальные системы, основывается на их специализации, системе разделения труда, степени диверсифицированности экономики (производства), роли сельского хозяйства (добывающего сектора), доли сельского населения, проживающего на территории, доступности к инвестиционным проектам, состоянии природной среды.

По уровню социально-экономического развития из регионов СФО выделяется Красноярский край: на этот регион приходится 30% валового окружного продукта макрорегиона². Этот регион, по мнению многих исследователей, является самым инвестиционно привлекательным, обладающим наибольшими бюджетными возможностями в СФО, что отражается на многих аспектах социально-экономического развития, в частности, уровне занятости населения, росте ВРП. Республики Тыва и Алтай, расположенные в южной части округа, имеют показатели социально-экономического развития кратно ниже среднего уровня по стране. При этом степень дифференциации уровня развития между самими регионами СФО может превышать трехкратное значение [2]. Имеет место назревающая депрессия в развитии Республики Бурятия (до 2018 г. являвшейся регионом СФО, а ныне входящей в состав Дальневосточного федерального округа), использующей преимущественно экстенсивные технологии, в том числе в агропромышленной сфере, и Томской области, экономика которой базируется, в первую очередь, на добыче полезных ископаемых. Реформирование социально-экономической сферы подобных пространственных систем должно учиты-

вать региональные особенности, специфику территории. Здесь возможно выявление специализации, позволяющей ускорить развитие экономики региона, а также более рациональное расселение населения и размещение объектов инфраструктуры.

Формирование конкурентоспособности территорий, осуществление планирования и прогнозирования территориального развития должно быть направлено на достижение социально важной цели – повышение благосостояния и удовлетворенности населения, качества его жизни. Добиться такого состояния возможно, совершенствуя отрасли социальной сферы региона [3, с. 156].

Социальная сфера пронизана экономическими процессами, видами экономической деятельности, затрагивающими и определяющими образ жизни граждан, их нужды и потребности духовного и материального плана, необходимые в удовлетворении посредством оказания соответствующих услуг. Совершенствование социальной сферы тесно связано с обеспечением экономической безопасности региона, которая характеризуется прогрессом в развитии, экономической стабильностью и независимостью локальной территории от других территорий. Данные задачи социально-экономического развития достигаются эффективными методами государственного (муниципального) управления посредством реализации своих полномочий органами государственной власти (местного самоуправления)³.

В процессе достижения поставленных целей экономические интересы, обусловленные необходимостью обеспечения экономического роста, могут вступать в противоречие с уровнем социальных ожиданий [4, с. 131]. Увеличение объема инвестиций, направленных на развитие территории, положительно влияет как на экономический рост, так и на повышение уровня жизни населения.

К числу новых проблем в СФО относят [5, с. 34]: трансформацию структуры экономики, инфраструктурные сдвиги, повышение уровня благосостояния населения за счет стабилизации его доходов, снижение уровня безработицы.

Развитие социальной сферы региона может быть представлено интегральной категорией. В исследовании [6, с. 64] применен экспертно-параметрический метод оценки уровня социального развития, предложены корректировочные коэффици-

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2023. 1126 с. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2023.pdf (дата обращения: 03.07.2024).

² Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). – URL: <https://fedstat.ru/indicators/> (дата обращения: 03.07.2024).

³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 10.07.2024).

енты. Социальные показатели, которые в значительной степени отражают состояние социальной сферы, сосредоточены в следующих отраслях: образование, здравоохранение, культура и туризм.

Некоторые авторы [7, с. 14] для оценки уровня социально-экономического развития регионов СФО предлагают использовать комбинированный показатель – индекс человеческого развития, формирующегося из трех классических его составляющих: продолжительности жизни, уровня образования и величины валового регионального продукта. Используя данную методику расчета, определено, что к отстающим регионам относятся республики Тыва и Бурятия (сейчас находится в составе ДФО); средние результаты демонстрирует Алтайский край; наилучшие результаты показали Новосибирская и Томская области. Анализ индексов валового регионального продукта на душу населения указывает на лидирующие позиции Иркутской и Томской областей, Красноярского края. По совокупному уровню индекса человеческого развития к числу регионов с высокими достижениями относятся и Омская область. В идеале на территории СФО в среднем человек должен жить не менее 85 лет, быть высокограмотным, ВРП на душу населения в год должен составлять не менее 50-кратной величины средней по региону величины оплаты труда.

Примененная методика выявила, что лидирующее положение в СФО в сфере здравоохранения занимают Республика Хакасия и Красноярский край; в образовании, области культуры и туризма – Красноярский край и Новосибирская область; Алтайский край, Красноярский край и Кемеровская область – абсолютные лидеры по значению интегрального показателя развития социальной сферы. Результаты актуализируют необходимость дальнейшей разработки и реализации политики, направленной на устранение диспропорций (асимметрий) развития в социальном развитии регионов СФО.

Другие исследователи [8] пришли к выводу, что по индексу физического объема ВРП лидируют Кемеровская область – Кузбасс, Новосибирская и Иркутская области; по доле трудоспособного населения лучшие результаты у Омской, Новосибирской, Томской областей и Красноярского края; по производительности труда высокий уровень у Кемеровской области – Кузбасса и Новосибирской области.

В СФО традиционно выделялись территории с низкой инновационной активностью, экономиче-

ски слабо развитые, с «отстающим» развитием (низким уровнем жизни), с нерациональной структурой хозяйства, преимущественно в южной части макро региона, с преобладающей долей сельского населения. К числу таких регионов относится республика Алтай, «Сибирская Швейцария», территория в гористой местности с низкой плотностью населения и доминированием продукции животноводства в структуре сельскохозяйственного производства. Уровень социально-экономического развития здесь в значительной степени определяется уровнем государственной поддержки – дотационного обеспечения (доля дотаций составляет порядка 70% от величины регионального бюджета) из центра страны. Среднедушевые доходы населения в Горном Алтае имеют одно из самых низких значений по СФО. Преимуществами развития данной территории являются рекреационный характер и экологически чистая продукция сельского хозяйства. Республика Алтай, являясь слабо развитым регионом, может для развития социально-экономической сферы сделать акцент на минерально-сырьевом потенциале, учитывая наличие на ее территории соответствующих ресурсов. Активная государственная поддержка, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности, некоторыми исследователями ошибочно воспринимается как стимул для активизации развития региона. Как ни парадоксально, но слабо развитый регион, находясь на правах «реципиента федеральных бюджетных средств», регулярно получая дотации, формирующиеся благодаря потенциалу более развитых регионов, может повысить свои социально-экономические показатели до уровня средних по стране или даже выше, но при рациональном использовании полученных средств. Снижение объемов федеральной финансовой помощи таким регионам на практике в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет не проявляться в повышении «самостоятельности» регионов, а становится причиной кризисов в социально-экономической сфере, вызванных дефицитом средств, необходимых для поддержания нормального функционирования отраслей социальной сферы.

Схожими темпами социально-экономического развития, присущими Республике Алтай, обладают Республика Тыва и Республика Бурятия (выход последней из состава СФО и вхождение в состав ДФО к существенному урегулированию социально-экономических условий не привел). Особенность подобного рода регионов – дотационность

бюджета без видимых перспектив обеспечения финансовой самодостаточности. Для быстрого выхода из назревшего кризиса необходим ускоренный подъем показателей социально-экономического развития [9, с. 224]. Обеспечить это может наличие запаса ресурсов и возможностей, что приведет к усилению интеграционных векторов [10, с. 1275].

К регионам СФО, имеющим аграрную специализацию, но преуспевшим в развитии экономики в целом, в том числе в отраслях непищевой промышленности, относится Алтайский край. Климатические условия территории позволяют уверенно вести производство сельскохозяйственной продукции с минимальными рисками потери урожая вследствие заморозков. Регион богат плодородными землями, что позволяет достигать высоких валовых сборов зерновых культур, снабжая в рамках межрегиональных поставок (обмена) другие регионы страны продукцией переработки зерна.

Новосибирская область по климатическим условиям и экономическому потенциалу близка к Алтайскому краю. К тому же, в данном регионе находится административный центр СФО – город Новосибирск. Расположение в юго-западной части Сибири предоставляет ряд преимуществ территории с богатыми черноземными почвами, в частности возможность экспорта излишков произведенной сельскохозяйственной продукции на рынки стран Средней Азии. Транспортно-логистическая роль региона определяется его географическим расположением, позволяющим концентрировать финансовые потоки от торговли со странами ближнего зарубежья. Стремительное инновационное развитие данного региона связано с высоким научным потенциалом, развитой системой образования – в Новосибирской области самая высокая в СФО доля населения, имеющего высшее образование и ученые степени кандидатов, докторов наук, присужденных ВАК России. Регион занимает лидирующие позиции и по темпам развития цифрового потенциала, внедрения электронных технологий в различные отрасли экономики и социальной сферы.

Томской области свойственны средние климатические условия для Сибири, довольно низкая плотность населения, невысокий уровень безработицы. ВРП на 30% формируется за счет средств от добычи полезных ископаемых. Порядка 75% продукции аграрного сектора составляет продукция животноводства. Регион характеризуется высоким ресурсным потенциалом, в частности наличием минеральных ископаемых. Наряду с Новосибирской

областью, Томская область на своей территории активно развивает потенциал цифровизации, исследований и разработок в рамках технической модернизации, ведет подготовку высококвалифицированных специалистов.

Кемеровская область относится к регионам с высокой урбанизацией и низкой заселенностью территории. К основным видам деятельности, определяющим специализацию региона, относится добыча полезных ископаемых (лидирующее положение в СФО), составляющая треть от объема ВРП. Область обладает мощным промышленным комплексом, а также научным и образовательным потенциалом. Имеется хорошо развитый сектор перерабатывающей промышленности.

«Независимое экономическое развитие», о котором говорят исследователи применительно к регионам, испытывающим трудности в рыночных условиях хозяйствования, на деле означает обеспечение их экономической безопасности. Социальная стабильность тесно связана с экономическим ростом, хотя на практике увеличение темпов последнего не всегда означает повышение уровня жизни населения. Города с большой численностью проживающего в них населения и высоким его естественным приростом на стартовых этапах развития стоят перед решением преимущественно социально-экономических задач. Достижение «устойчивого» развития на этих начальных этапах будет ассоциировано с достижением социального благополучия (равноправия) и благоприятных экономических результатов (эффективности). Однако есть компонент классической категории «устойчивости», игнорирование которого в долгосрочной перспективе приведет к нарушению достигнутых пропорций и отношений в сфере хозяйствования и развития общества, современной цивилизации. Речь идет об экологическом равновесии (природной гармонии).

Данный элемент устойчивого развития влияет на степень комфортности сосуществования экономики и социума. Не придавая значения экологическому фактору, органы управления территории пренебрегают угрозой и опасностью, таящейся в неконтролируемом перенаселении, загрязнении природы, нерациональном использовании ресурсов. Степень «сохраняемости» природы влияет на экономические показатели деятельности регионов, их процветание; также уровень «защищенности» окружающей среды определяет социальные индикаторы уровня жизни населения, такие как продолжительность жизни, уровень смертности, заболеваемости. Между представленными тремя составляющими

устойчивого развития множество взаимосвязей и закономерностей, в трудах исследователей они систематизированы. Решение проблемы сохранности природных систем, обеспечивающих стабильность биосферы, их способности к самовосстановлению определяет перспективы развития антропогенной сферы.

Для оценки состояния устойчивого развития региона (макрорегиона) в целом необходимо рассчитать систему индикаторов его компонентов, отражающих природно-ресурсный и социально-экономический потенциал. Регионы СФО, обладающие соответствующим потенциалом, в рамках страны играют роль ресурсной базы, обеспечивая ей поступательный экономический рост. Однако следует помнить о последствиях, которые могут наступить вследствие истощения минеральных ресурсов, способных кардинально повлиять на социально-экономический баланс территории.

Некоторые исследователи предлагают использовать методики оценки потенциала регионов с дальнейшим их упорядочиванием по рейтингу. Алгоритмы этих методик базируются на математическом инструментарии, но результаты таких расчетов не всегда адекватно интерпретируются экономически. Так, к примеру, для расчета рейтинговой оценки устойчивости используют формулу определения квадратного корня от суммы значений, так называемых «стандартизированных коэффициентов». Логического объяснения (обоснования) использования данной формулы в статье не приведено. Попытка математически интерпретировать механизм применения формулы успехом не увенчалась. Автор статьи [11, с. 896] посчитал частные от отношения индивидуальных значений и максимального значения по каждому индикатору. Каждое из этих отношений называется «стандартизированным коэффициентом индикатора», обозначается x_{ij} , и, очевидно, интервал их значений от 0 до 1. Но не ясен смысл их суммирования. Полученное значение (сумма стандартизированных коэффициентов) ни математического, ни экономического смысла не имеет. Также непонятно, с какой целью определяется сумма значений $(1 - x_{ij})^2$. Для ещё большего запутывания читателей автор статьи суммирует значения x_{ij} и $(1 - x_{ij})^2$ и от этой суммы извлекает квадратный корень.

Несмотря на неуместность использования данной «методики» на основе расчета интегральных показателей, автором [11, с. 897–898] все же получены результаты – как имеющие отражение в трудах других исследователей развития СФО, так и

идущие вразрез с известными данными о состоянии и потенциале регионов СФО: Красноярский край лидирует по экономическому компоненту устойчивого развития; республики Тыва, Хакасия, Алтай и Томская область показали крайне низкие значения экономической устойчивости; Алтайский край и Омская область по экономическим аспектам показали результаты ненамного лучше, чем республики; устойчивость социальной сферы свойственна Новосибирской области, Красноярскому краю, Иркутской области; низкий уровень социальной устойчивости присущ республикам Алтай, Тыва, Хакасия, Томской области и Алтайскому краю; по состоянию экологии высокий уровень устойчивости у республик Алтай, Тыва, Хакасия, а низкий уровень – у промышленно развитых регионов, таких как Кемеровская область, Красноярский край, Иркутская область.

Материалы и методы

Вторым определен феномен «персистентности» (от лат. *persistere* – упорствовать) применительно к социально-экономическому развитию территорий. Вводится понятие с целью отражения явления, при котором территория, подвергаясь реформированию, продолжительное время сохраняет свои социально-экономические характеристики и свойства. Персистентность (от англ. *persisting* – сохранившийся) территории подразумевает, что при внесении каких-либо изменений в структуру территории они сохраняют «в памяти» все свои предыдущие состояния. Также можно трактовать термин «персистентность» (от англ. *persistent* – стойкий) и как свойство социально-экономических систем сохранять на территории сложившуюся тенденцию на протяжении больших промежутков времени. Персистентность означает независимость процессов на территории от состояния окружающей среды. Вполне логично говорить о персистентности процессов на территории как их способности реализовываться независимо от состояния сформировавшей их среды.

Персистентность, с точки зрения социально-экономического воздействия, является негативным свойством территории, мешающим органам власти развивать её. Фактор персистентности характеризует свойство «отторжения» территорией внедряемых изменений, преобразований социально-экономического характера. В этом смысле «персистентность» близка по своей функции процессу «резистентности» (от лат. *resistente* – сопротивляемость). Учитывая, что степень неподверженности,

невосприимчивости к социально-экономической «ассимиляции» на разных территориях может варьировать от еле заметной до функциональной (то-тальной), следует ее дифференцировать.

Компоненты социально-экономического развития отобраны автором из следующих подсфер: население, занятость и безработица, уровень жизни населения, жилищные условия, образование, здравоохранение, охрана окружающей природной среды, экономика, жилищное строительство, рынок жилья.

Автором предлагается формула для расчета показателя L_p – эффекта персистентности переменной x :

$$L_p = \frac{\sum_{i=1}^n |x_i - \bar{x}_i|}{\sum_{i=1}^n x_i}$$

где:

L_p – эффект персистентности переменной x ;

x_i – i -ое значение переменной x ;

$\bar{x}_i$ – i -ое значение локальной средней переменной x ;

n – число периодов.

Локальная средняя $\bar{x}_i$ – значение средней от множества значений $M = \langle x_1, x_2, \dots, x_i \rangle$.

При абсолютном постоянстве значений x рассеивания значений вокруг среднего не произойдет, и $L_p = 0$. Чем дальше значение L_p от 0, тем выше степень случайности и непоследовательности значений переменной x , что говорит о неуправляемом развитии территории.

Числитель данной формулы имеет некую связь с числителем линейного коэффициента корреляции – показателя ковариации, но, в отличие от последнего, $\bar{x}_i$ является не средней от совокупности всех значений переменной x , а средней локальной, и для каждого значения x_i рассчитывается свое значение локальной средней. Также заметна и связь с формулой расчета ошибки аппроксимации. В авторской формуле расчета степени персистентности и в формуле расчета ошибки аппроксимации в числителе присутствует «эффект накопления отклонений», но в авторской формуле сумма накопленных отклонений соотносится с суммой значений переменной x , в то время как в формуле расчета ошибки

аппроксимации каждое локальное отклонение соотносится с текущим значением переменной.

Расчет показателей L_p осуществляется для каждого из семнадцати компонентов социально-экономического развития на основе статистических данных за период 2013–2023 гг. по каждому из десяти регионов, в настоящий момент входящих в состав СФО⁴.

Для каждого региона может быть рассчитано тотальное значение L_p^T , средней геометрической от L_p по семнадцати компонентам социально-экономического развития региона:

$$L_p^T = \sqrt[v]{\prod_{k=1}^v L_p^k}$$

где:

L_p^T – тотальный эффект персистентности значений компонентов региона;

L_p^k – эффект персистентности значений компонента k ;

k – порядковый номер компонента;

v – число компонентов.

Результаты

Применим авторскую методику определения персистентности в социально-экономическом развитии регионов СФО. Расчеты представим ниже (табл. 1).

Значениям большинства компонентов (12 из 17) свойственна низкая степень персистентности, что отражается на тотальных региональных значениях персистентности. Среди компонентов, характеризующихся высоким уровнем персистентности, выделяется «темпы прироста численности населения», что означает повышенную изменчивость (непостоянство, гибкость) значений; средний уровень персистентности свойственен компонентам «валовой региональный продукт на душу населения» и «инвестиции в основной капитал на душу населения»; умеренный уровень персистентности отмечается у компонентов «среднедушевые денежные доходы населения» и «ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения».

⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2017. 1402 с. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/peg-pok17.pdf> (дата обращения: 03.07.2024).

Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2020. 1242 с. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/LkooETqG/Region_Pokaz_2020.pdf (дата обращения: 03.07.2024).

Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2023. 1126 с. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2023.pdf (дата обращения: 03.07.2024).

Таблица 1 – Расчет тотального эффекта персистентности значений компонентов регионов СФО

Компонент социально-экономического развития	Эффект персистентности переменной x в регионах СФО РФ									
	Республика Алтай	Республика Тыва	Республика Хакасия	Алтайский край	Красноярский край	Иркутская область	Кемеровская область	Новосибирская область	Омская область	Томская область
Коэффициент демографической нагрузки	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03
Темп прироста численности населения, %	0,58	0,23	0,78	0,49	0,77	0,55	0,40	0,74	0,62	1,00
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, число лет	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Уровень использования рабочей силы, %	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04	0,03	0,02
Среднедушевые денежные доходы населения, рублей в месяц	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,16	0,13	0,14	0,11	0,09
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. м	0,06	0,03	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,06	0,05	0,05
Охват дошкольным образованием, %	0,13	0,12	0,07	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,07	0,05
Численность населения на одну больничную койку, чел.	0,02	0,06	0,04	0,02	0,03	0,06	0,02	0,02	0,03	0,04
Нагрузка на работников сферы здравоохранения, чел.	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,04
Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ, %	0,20	0,19	0,06	0,03	0,02	0,02	0,05	0,01	0,01	0,14
Валовой региональный продукт на душу населения, руб.	0,26	0,23	0,23	0,26	0,25	0,29	0,34	0,21	0,16	0,18
Инвестиции в основной капитал на душу населения, руб.	0,26	0,14	0,17	0,20	0,20	0,44	0,21	0,21	0,26	0,05
Индексы промышленного производства	0,06	0,15	0,05	0,01	0,03	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02
Индексы производства продукции сельского хозяйства	0,02	0,03	0,02	0,07	0,03	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04
Ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения, кв. м	0,14	0,08	0,14	0,12	0,09	0,10	0,12	0,11	0,16	0,11
Индексы цен на первичном рынке жилья, %	0,04	0,03	0,05	0,06	0,05	0,08	0,09	0,05	0,08	0,06
Индексы цен на вторичном рынке жилья, %	0,07	0,08	0,06	0,06	0,05	0,05	0,11	0,04	0,07	0,05
L_p^T	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06

Горизонтальный анализ значений таблицы 1 позволил по каждому региону СФО выявить компоненты социально-экономического развития, обладающие эффектом персистентности от умеренного до высокого уровня. Вертикальный анализ рассчитанных значений таблицы 1 позволит определить степень персистентности самих регионов СФО по всем 17 компонентам социально-экономического развития. Поскольку значения L_p^T – тотального эффекта персистентности значений компонентов по десяти регионам СФО – приняли значения из небольшого диапазона (от 0,05 до 0,07), то нужны иные критерии для адекватной дифференциации регионов СФО по насыщенности присутствующего эффекта «неопределенности» значений компонентов. Автор предлагает определять результаты сопоставлений L_p^T каждого региона с L_p – эффектом персистентности переменной x в пределах компонентов каждого региона: если значения L_p будут находиться в пределах среднегеометрического эффекта персистентности, т. е., когда $L_p \leq L_p^T$, то признавать такие отклонения допустимыми эффектами персистентности (эффектами персистентности в естественных пределах); при ситуациях, когда имеет место $L_p > L_p^T$ – вести учет таких явлений отдельно по каждому из рассматриваемых регионов.

Расчеты показали следующую ситуацию по регионам: Алтайский и Красноярский края, а также Томская область – имеют самую низкую встречаемость ситуации $L_p > L_p^T$; республикам Алтай и Хакасия, а также Иркутской и Новосибирской областям свойственна средняя встречаемость ситуации $L_p > L_p^T$; для остальных регионов СФО (Республика Тыва, Кемеровская и Омская области) характерна высокая встречаемость ситуации $L_p > L_p^T$. Чем реже имеет место ситуация $L_p > L_p^T$, тем более последовательные, закономерные значения принимают компоненты социально-экономического развития. Это позволяет точнее и на более длительный период строить качественные прогнозы социально-экономического развития регионов, с учетом имеющихся тенденций и степени влияния факторов.

Расхождения в показателях персистентности позволили осуществить дифференциацию регионов СФО по значению тотального эффекта персистентности: наивысшая степень расхождений

наблюдается у двух регионов – республик Алтай и Тыва; у пяти регионов – средняя степень расхождений; у оставшихся трех регионов (Красноярский край, Новосибирская область, Омская область) – низкая степень расхождений.

Заключение

Автором определен феномен «персистентности» применительно к социально-экономическому развитию территорий, заключающийся в свойстве социально-экономических систем сохранять на территории имеющуюся тенденцию на протяжении больших промежутков времени, сопротивляясь изменениям. Разработаны формулы для расчета эффекта персистентности переменных на основе определения значений локальной средней; тотального эффекта персистентности значений компонент региона. В качестве компонентов социально-экономического развития выбраны показатели из следующих подсфер: население, занятость и безработица, уровень жизни населения, жилищные условия, образование, здравоохранение, охрана окружающей природной среды, экономика, жилищное строительство, рынок жилья.

Применение авторской методики позволило определить, что значениям большинства компонентов (12 из 17) свойственна низкая степень персистентности, что отражается на тотальных региональных значениях персистентности; умеренный уровень персистентности отмечается у компонентов «среднедушевые денежные доходы населения» и «ввод в действие жилых домов на 1000 человек населения»; средний уровень персистентности свойственен компонентам «валовой региональный продукт на душу населения» и «инвестиции в основной капитал на душу населения»; среди компонентов, характеризующихся высоким уровнем персистентности, выделяется «темпы прироста численности населения», что означает повышенную изменчивость значений.

Тотальный эффект персистентности имеет наивысшую степень у двух регионов (Республика Алтай и Республика Тыва); среднюю степень – у пяти регионов; низкую степень – у оставшихся трех регионов (Красноярский край, Новосибирская область, Омская область).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Анализ социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа / В. В. Меркурьев, Е. В. Мягков, П. Д. Косинский, К. В. Томили. // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2022. № 4 (72). DOI 10.24412/1999-2645-2022-472-15. EDN LRRRFE.
- [2] Миненко А. В., Селиверстов М. В. Дифференциация регионов внутри Сибирского федерального округа по уровню экономического развития // Вектор экономики. 2022. № 11 (77). EDN TJQVFK.
- [3] Сторожева А. Н., Дадаян Е. В. Основные нормативно-правовые тенденции социально-экономического развития Сибирского федерального округа // Теоретические основы правовой политики в современной России. Участие общественности: материалы II Национальной (всероссийской) научно-практической конференции, Красноярск, 27 октября 2023 года. Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2024. С. 154–156. EDN ROFXMK.
- [4] Погребцова Е. А. Социально-экономические особенности инновационного развития субъектов Сибирского федерального округа // Омский научный вестник. Серия Общество. История. Современность. 2023. Т. 8, № 2. С. 130–137. DOI 10.25206/2542-0488-2023-8-2-130-137. EDN RRSRG.
- [5] Миненко А. В., Селиверстов М. В. Стратегическое целеполагание в социально-экономическом развитии Сибирского федерального округа // Тенденции развития науки и образования. 2022. № 92-6. С. 32–35. DOI 10.18411/trnio-12-2022-263. EDN TINEAO.
- [6] Втюрина Н. Г. Интегральная оценка развития социальной сферы в регионах Сибирского федерального округа // Науки об управлении государством, экономикой и обществом: материалы XI студенческой научной конференции с международным участием, Омск, 20 апреля 2023 года / Редколлегия: О. П. Кузнецова (отв. ред.) [и др.]. Омск: Омский государственный технический университет, 2023. С. 63–68. EDN EZFGCQ.
- [7] Волков Д. А. Оценка дифференциации социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа / Д. А. Волков // Экономика предприятий, отраслей и регионов в условиях нестабильности: материалы III научно-практического межрегионального круглого стола, Барнаул, 14 апреля 2020 года. Барнаул: Индивидуальный предприниматель Колмогоров Игорь Александрович, 2020. С. 13–18. EDN YFPUHO.
- [8] Журавлева О. В. Сравнительный анализ отдельных показателей экономической безопасности регионов Сибирского федерального округа // Вектор экономики. 2023. № 8 (86). EDN EZPTWQ.
- [9] Монгуш С. П. Факторы и их влияние на социально-экономическое развитие слабозастроенных регионов Сибирского федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18, № 2 (473). С. 222–235. DOI 10.24891/re.18.2.222. EDN CCJUIL.
- [10] Монгуш С. П. Пространственное социально-экономическое развитие взаимодействующих регионов (на примере регионов Сибирского федерального округа) // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18, № 7 (478). С. 1266–1285. DOI 10.24891/re.18.7.1266. EDN TFLNPQ.
- [11] Смирнова Т. А. Оценка устойчивости развития регионов Сибирского федерального округа // Региональная экономика: теория и практика. 2020. Т. 18, № 5 (476). С. 891–908. DOI 10.24891/re.18.5.891. EDN QSQSYE.

REFERENCES

- [1] Merkuriev, V. V., Myagkov, E. V., Kosinsky, P. D., Tomilin, K. V. (2022) Analysis of the socio-economic development of the regions of the Siberian federal district. *Regional economics and management: electronic scientific journal*, 4 (72). <https://doi.org/10.24412/1999-2645-2022-472-15>. <https://elibrary.ru/lrrrfe>.
- [2] Minenko, A. V., Seliverstov, M. V. (2022) Differentiation of regions within the Siberian Federal District by the level of economic development. *Vector economy*, 11 (77). <https://elibrary.ru/tjqvfk>.
- [3] Storozheva, A. N., Dadayan, E. V. (2024) Main regulatory and legal trends of socio-economic development of the Siberian federal district. *Theoretical foundations of legal policy in modern Russia. Proceedings of the II National (All-Russian) Scientific and Practical Conference*. Krasnoyarsk, Krasnoyarsk State Agrarian University, 154–156. <https://elibrary.ru/rofxmk>.
- [4] Pogrebtsova, E. A. (2023) Socio-economic features of innovative development of subjects of Siberian federal district. *Omsk scientific bulletin. Series Society. History. Modernity*, vol. 8, 2, 130–137. <https://doi.org/10.25206/2542-0488-2023-8-2-130-137>. <https://elibrary.ru/rsggrg>.
- [5] Minenko, A. V., Seliverstov, M. V. (2022) Strategic goal setting in the socio-economic development of the Siberian Federal District. *Trends in the development of science and education*, 92-6, 32–35. <https://doi.org/10.18411/trnio-12-2022-263>. <https://elibrary.ru/tineao>.
- [6] Vtyurina, N. G. (2023) Integral assessment of the development of the social sphere in the regions of the Siberian Federal District. *Sciences of state management, economics and society: Materials of the XI student scientific conference with international participation*. Omsk, Omsk State Technical University, 63–68. <https://elibrary.ru/ezfgcq>.
- [7] Volkov, D. A. (2020) Assessment of the differentiation of socio-economic development of the regions of the Siberian Federal District. *Economics of enterprises, industries and regions in conditions of instability: Materials of the III scientific and practical interregional round table*. Barnaul, 13–18. <https://elibrary.ru/yfpuho>.
- [8] Zhuravleva, O. V. (2023) Comparative analysis of individual indicators of economic security of the regions of the Siberian federal district. *Vector economy*, 8 (86). <https://elibrary.ru/ezptwq>.
- [9] Mongush, S. P. (2020) Factors and their impact on the socio-economic development of the underdeveloped regions of the Siberian federal district. *Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 18, 2 (473), 222–235. <https://doi.org/10.24891/re.18.2.222>. <https://elibrary.ru/ccjuil>.
- [10] Mongush, S. P. (2020) Spatial socioeconomic development of cooperating regions: the Siberian federal district case study. *Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 18, 7 (478), 1266–1285. <https://doi.org/10.24891/re.18.7.1266>. <https://elibrary.ru/tflnpq>.
- [11] Smirnova, T. A. (2020) Assessing the sustainability of the Siberian federal district regions. *Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 18, 5 (476), 891–908. <https://doi.org/10.24891/re.18.5.891>. <https://elibrary.ru/qsqsye>.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ: СОСТОЯНИЕ, ПРИМЕРЫ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ

А. Н. Сыров¹

¹Администрация городского округа Люберцы Московской области (Люберцы, Московская область, Россия)

АННОТАЦИЯ

Актуальность и цели. Изменения, которые в последние годы внесены в ключевые нормативные правовые акты страны наряду с необходимостью исполнения национальных целей развития, установленных Президентом Российской Федерации в мае 2024 года, актуализируют вопросы дополнительных импульсов роста территорий, регионов. Одним из таких импульсов, потенциалом, существующим на территории муниципалитета, является имущество, которое не участвует в хозяйственном обороте. Особое место здесь занимает неиспользуемое имущество публично-правовых образований: заброшенные, аварийные, нежилые объекты, которые не содержатся. Вовлечение публично-правовыми образованиями подведомственного имущества, которое надлежащим образом не используется, является первостепенной управленческой задачей публичного менеджмента всех уровней власти. Прямые управленческие решения в данной сфере – это дополнительный и, возможно, оперативный импульс в целях развития общественного и реального секторов экономики, повышения комфортности жизнедеятельности человека на территории муниципального образования. Таким образом, актуально и своевременно рассмотреть вопросы повышения эффективности управления имуществом публично-правовых образований.

Материалы и методы. Используя логический, комплексный анализ совместно с синтезом и индуктивными методами исследования, сформулированы и обоснованы предложения по повышению эффективности управления публичной собственностью. При подготовке предложений использованы данные ведомственной отчетности Росимущества, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России, АО «Дом.РФ», органов государственной власти субъектов Российской Федерации, исполняющих полномочия по управлению государственным имуществом, органов местного самоуправления, экспертные данные профильных комитетов и рабочих групп представительных органов государственной власти России и др.

Результаты. В результате в статье рассмотрены и аргументированно изложены предложения по повышению эффективности работы федеральных и региональных государственных органов власти, органов местного самоуправления на территории за счет координации управленческих решений всех властных уровней, использования инструментов привлечения внебюджетных источников финансирования в восстановление социально значимых объектов, исходя из потребности территории.

Выводы. Предложенные решения позволяют учесть существующие общественные потребности в муниципальном образовании, регионе в таких секторах экономики, как образование, бытовые услуги, культура, спорт и т. п. А также дать новый импульс для реализации данных потребностей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: управление имуществом, управление территорией, публично-правовые образования, региональное развитие, управление публичным имуществом, городское развитие.

© А. Н. Сыров, 2024

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Сыров А. Н. Повышение эффективности управления собственностью публично-правовых образований на местном уровне: состояние, примеры, предложения // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 29–38. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-29-38. EDN WWERLE.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Сыров Андрей Николаевич – кандидат экономических наук; Администрация городского округа Люберцы Московской области (140000, Россия, Московская область, Люберцы, Октябрьский проспект, дом 190) – *заместитель Главы городского округа Люберцы Московской области*; a.n.sirov@yandex.ru.

Статья поступила: 23.06.2024; рецензия получена: 20.08.2024; принята к публикации: 10.09.2024.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC LEGAL ENTITIES PROPERTY MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL: STATUS, EXAMPLES, SUGGESTIONS

A. N. Syrov¹

¹ Administration of the city district of Lyubertsy, Moscow region (Lyubertsy, Moscow Region, Russia)

ABSTRACT

Relevance and goals. The changes that have been made in recent years to key regulatory legal acts of the country, along with the need to fulfill the national development goals established by the President of the Russian Federation in May 2024, emphasize the issues of additional impulses for the growth of territories and regions. One of these impulses, the potential existing on the territory of the municipality, is property that does not participate in economic turnover. A special place here is occupied by unused property of public legal entities: abandoned, emergency, unused non-residential facilities. The involvement of subordinate property by public legal entities, which is not properly used, is the primary managerial task of public management at all levels of government. Direct management decisions in this area are an additional and possibly operational impetus for the development of the public and real sectors of the economy, increasing the comfort of human life on the territory of the municipality. Thus, it is relevant and timely to consider issues of improving the efficiency of property management of public legal entities.

Materials and methods. Using logical, complex analysis together with synthesis and inductive research methods, proposals for improving the efficiency of public property management are formulated and substantiated. In preparing the proposals, data from departmental reports of the Federal Property Management Agency, the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of Russia, JSC Dom were used. The Russian Federation", public authorities of the subjects of the Russian Federation exercising powers to manage state property, local governments, expert data from relevant committees and working groups of representative bodies of state power of Russia, etc.

Results. As a result, the article considers and argumentatively sets out proposals to improve the efficiency of the work of federal and regional state authorities, local governments in the territory by coordinating management decisions at all levels of government, using tools to attract extra-budgetary sources of financing for the restoration of socially significant facilities, based on the needs of the territory.

Conclusions. The proposed solutions allow us to take into account the existing public needs in the municipality, the region in such sectors of the economy as education, consumer services, culture, sports, giving new impetus to the realization of these needs.

KEYWORDS: property management, territory management, public legal entities, regional development, public property management, urban development.

FOR CITATION:

Syrov, A. N. (2024) Improving the efficiency of public legal entities property management at the local level: status, examples, suggestions. *Municipality: Economics and Management*, (3), 29–38. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-29-38>. <https://elibrary.ru/wwerle>.

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.

The article was submitted 23.06.2024; reviewed 20.08.2024; accepted for publication 10.09.2024.

Введение

Внесенные 1 июля 2020 г. изменения в статьи 71, 80, 132 Конституции Российской Федерации¹ выстроили единую систему публичной власти в стране, которая включает органы государственной власти и местного самоуправления. Их деятельность должна быть направлена на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Публично-правовые образования в такой конфигурации являются структурами, которые созданы для исполнения задач и функций публичной власти в стране, регионе, муниципальном образовании. В целях реализации данных задач и функций публично-правовые образования наделяются соответствующим имуществом, которое располагается на территории конкретного муниципального образования. Таким образом, качество использования публично-правовыми образованиями имущества определяет облик территории.

Традиционно к публично-правовым образованиям относят следующие структуры [1; 2; 3]:

- федеральные, региональные государственные органы власти и их подведомственные учреждения, предприятия;
- органы местного самоуправления и их подведомственные учреждения, предприятия.

В настоящей статье под публично-правовыми образованиями будем понимать следующее: это государственные органы власти и органы местного самоуправления и их подведомственные учреждения, предприятия, которые имеют собственность на территории муниципального образования.

Во многом как используется имущество публично-правовых образований в хозяйственном обороте страны, регионе [4; 5], территории, определяет социально-экономическое состояние муниципалитета, на котором данное имущество расположено [6]. Это уже несколько лет подтверждается и рядом экспертов представительных органов государственной власти России:

– председатель Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Н. Николаев на парламентских слушаниях, проведенных в Государственной Думе Российской Федерации 6 марта 2019 г.², высказал позицию о недостаточности эффективности управления федеральным имуществом в целях достижения обозначенных Президентом России приоритетных задач;

– Председатель Совета Федерации Российской Федерации В. Матвиенко на встрече 24 июня 2024 г. с Председателем Правительства Российской Федерации М. Мишустин³ также высказала, что наличие сотни тысяч неиспользуемых зданий федеральной собственности уродует внешний облик городов.

Действительно, заброшенный ли это имущественный комплекс или действующий и развивающийся, во многом определяет уровень качества жизни на территории муниципалитета, бюджетные доходы муниципального образования [7, с. 166]. Под заброшенным объектом в настоящей статье понимается объект капитального строительства, который длительное время фактически не используется, не содержится.

¹Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «Консультант-Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.06.2024).

²Материалы парламентских слушаний по решению проблем управления федеральным имуществом. – URL: <http://duma.gov.ru/news/29992/> (дата обращения: 20.05.2024).

³Встреча Михаила Мишустина с членами Совета палаты Совета Федерации Федерального Собрания. – URL: <http://government.ru/news/51927> (дата обращения: 06.07.2024).

Проанализировав существующие неиспользуемые объекты в России, можно выявить следующие объекты, которые длительное время не используются и не содержатся, но могут являться потенциалом развития муниципалитетов:

- объекты и инженерная инфраструктура федеральных учреждений и предприятий. По данным Генеральной прокуратуры, в России 157 тысяч объектов жилищно-коммунального хозяйства, права на которые не зарегистрированы и имеют признаки заброшенности⁴. Примеры неиспользуемого имущества публично-правовых образований: испытательные установки Высоковольтного научно-исследовательского центра Всероссийского электротехнического института под Истрой, Горбовская гидроэлектростанция в городском округе Руза⁵ и т. п. Сети инженерной инфраструктуры: газопроводы, водопроводы, сети водоотведения, электрические сети и т. п.;

- неиспользуемое имущество в бывших военных городках, которое находится на балансе федеральных органов власти, но долгие годы не используется и разрушается. В качестве примера можно привести неиспользуемую бывшую столовую в г. Люберцы, военный городок Адуляр в Истринском округе Московской области и многое другое⁶;

- неиспользуемые бывшие пионерские лагеря. Всего в стране, по данным Министерства просвещения Российской Федерации, по состоянию на январь 2022 г. более 400 оздоровительных лагерей в 68 субъектах России заброшено⁷. Как пример – лагеря в Московской области: «Сказка» в Дмитровском округе, «Юбилейный» в Раменском округе и др. Кроме заброшенных лагерей, 1,5 тысячи таких объектов требуют капитального ремонта. Таким образом, почти 2 тысячи объектов могут стать точкой развития и приложения инвестиций, привлечения внебюджетных средств;

- неиспользуемые и разрушенные объекты культурного наследия, усадьбы. По данным директора фонда «Том Соьер Фест-Наследие» Анастасии Кнор, в России 90 тысяч объектов культурного наследия заброшены, из них 70 процентов – муниципальные объекты⁸. Примеры заброшенных уса-

деб – Ляхово, Ярополец, Петровское-Алабино, Николо-Прозоровское и др. Следует отметить, что зачастую объекты культурного наследия числятся только на бумаге, а фактически отсутствуют. Для примера: в Ярославской области 61% (или 3195 объектов) требуют работ по ремонту в целях сохранения и 93 объекта находятся в неудовлетворительном состоянии⁹;

- неиспользуемые здания бывших детских садов. Причина появления таких зданий следующая. В соответствии с п. 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 объекты образования должны были быть переданы в муниципальную собственность. Однако полностью это осуществлено не было (в пример можно привести здание бывшего детского сада ФЦДТ «Союз» в городском округе Дзержинский). Ряд объектов дошкольного образования, которые были построены в конце XX века, закрываются из-за изменения федеральных пожарных нормативов и нормативов в области Роспотребнадзора, что приводит к невозможности эксплуатировать данные здания. Этому способствует и недостаток бюджетного финансирования, что делает невозможным реконструкцию данных объектов.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что наличие на территории муниципалитета заброшенных объектов, которые находятся в собственности публично-правовых образований, происходит по следующим причинам:

- отсутствие необходимого объема бюджетного финансирования на надлежащее содержание имущественного комплекса;

- отсутствие надлежащим образом оформленного права: нет технической документации, неоформленность земельных вопросов и т. п.;

- высокая централизация и бюрократизация принятия управленческих решений по вовлечению, передаче имущества с федерального на нижестоящий уровень. Например, более трех лет длится переписка по передаче неиспользуемого здания ФАУ «РасКапСтрой» в п. Красково, несмотря на наличие у муниципальных учреждений договоров безвозмездного пользования федеральными здани-

⁴ Генеральная прокуратура России назвала потенциально опасными 90% заброшенных зданий в Российской Федерации. – URL: <https://realty.ria.ru/20230216/genprokuratura-1852407901.html> (дата обращения: 06.07.2024).

⁵ Заброшенные места Подмосковья: 15 объектов, где можно почувствовать себя репоем триллера. – URL: <https://welcome.mosreg.ru/stories/zabroshennye-ugolki-podmoskovia?ysclid=lu5enm19j21594774> (дата обращения: 10.05.2024).

⁶ Заброшенные места г. Москвы и Московской области. – URL: <http://psi-lab.ru/zabroshki.html> (дата обращения: 20.05.2024).

⁷ В России заброшены более 400 оздоровительных лагерей. – URL: <https://realty.ria.ru/20211109/lagerya-1758206262.html?in=t> (дата обращения: 06.07.2024).

⁸ Запущенный процесс: в России пересчитают заброшенные здания. – URL: <https://iz.ru/1718664/sergei-gurianov/zapushchenniy-protcess-v-rossii-pereschitaiut-zabroshennye-zdaniia> (дата обращения: 06.07.2024).

⁹ Запущенный процесс: в России пересчитают заброшенные здания. – URL: <https://iz.ru/1718664/sergei-gurianov/zapushchenniy-protcess-v-rossii-pereschitaiut-zabroshennye-zdaniia> (дата обращения: 06.07.2024).

ями; более пяти лет – переписка по передаче неиспользуемого здания ВИНТИ РАН в г. Люберцы, и многое другое.

Материалы и методы

В настоящее время Минстроем России формируется федеральный реестр всех объектов, разрешение на строительство которых получено, но до настоящего времени работы не завершены¹⁰.

Рядом отраслевых публичных правовых образований разного уровня формируются реестры имущества, которые не используются и могут быть переданы субъектам малого и среднего предпринимательства¹¹. По заявлениям третьих лиц также осуществляется проверка публично-правовых образований по эффективности использования подведомственного имущества, однако сами публично-правовые образования не всегда замотивированы самостоятельно выявлять неэффективно используемое имущество и, как правило, не инициируют передачу этого имущества на иной уровень. Это происходит по разным обстоятельствам: отсутствие специалистов в публично-правовых образованиях или наличие возможности использования закрепленного имущества как источника дополнительного личного дохода от платной деятельности и т. п.

В то же время в последние годы на федеральном уровне большое внимание уделяется вопросам использования ранее не используемого имущества. Федеральными органами государственной власти, непосредственно Росимуществом, а также через ФГУП «Дирекция по инвестиционной деятельности» (did-invest.ru), «ДОМ.РФ» сделано много шагов по выстраиванию механизмов вовлечения федерального имущества в хозяйственный оборот:

- создана и действует правительственная комиссия по данному вопросу в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22.08.2008 № 632;

- на заседании данной комиссии рассматривается имущество в целях принятия решений о выставлении его на торги или передаче. Как правило, передача осуществляется внутри федерального уровня публичной власти;

- при проведении торгов обеспечивается их открытость через специализированные интернет-порталы, например, на сайтах <https://torgi.gov.ru>, <https://земля.дом.рф>, также используются различные тематические телеграм-каналы и др.

Аналогичная работа происходит, как правило, и на уровне субъектов России:

- если имущество не используется для общественных нужд субъекта, оно, как правило, реализуется на торгах. Список соответствующего имущества размещается на сайтах региональных органов власти. В качестве примера можно посмотреть сайты региональных органов власти Нижегородской области – <https://minprom.nobl.ru/documents/>; Смоленской области – <https://depim.admin-smolensk.ru/deiatelnost/perechni-neispolzuемого-imuschestva/>; Свердловской области – <https://mugiso.midural.ru/region/estate/neispol-imushestvo/> и др.;

- региональными органами государственной власти формируются реестры самовольных построек, которые необходимо демонтировать или ввести в хозяйственный оборот путем приватизации или сдачи в аренду. Для примера: сайт Главного управления государственного строительного надзора Московской области, раздел «Реестр самовольных построек» – <https://gusn.mosreg.ru/deyatelnost/reestr-samovolnykh-postroek>.

Учитывая вышеизложенное, а также анализ существующих управленческих решений в данной сфере (положений федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» от 24.07.2008 № 161-ФЗ; методических рекомендаций Росимущества, изложенных в письме от 14.05.2013 № ИБ-06/20514; существующих регламентов в актуальных редакциях по вопросам передачи имущества, утвержденных постановлением Правительства России от 13.06.2006 № 374; приказом Минэкономразвития России от 13.07.2009 № 270) и других актов показал, что большинство управленческих решений по имуществу публично-правовых образований в случае отсутствия заинтересованности у государственных органов одного уровня для исполнения своих полномочий, связано именно с выставлением имущества на торги для продажи или аренды. Решения, как правило, не учитывают нижестоящий уровень публичной власти – существующие общественные потребности на территории конкретного муниципального образования.

Имеющаяся в ряде случаев несогласованность публично-правовых образований одного уровня с другим приводит к случаям, когда торги, организованные публично-правовыми образованиями высшего уровня, несколько лет не могут пройти успешно из-за отсутствия заинтересованности

¹⁰ Реестр объектов незавершенного строительства. – URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/reestr-obekto-vezavershennogo-stroitelstva> (дата обращения: 20.05.2024).

¹¹ Реестр свободного федерального имущества, неиспользуемого АО «Почта России», доступного для предоставления в возмездное пользование субъектам МСП и самозанятым гражданам. – URL: <https://minprom.nobl.ru/documents/other/18841/> (дата обращения: 20.05.2024).

предпринимателей, наличия разного рода ограничений и т. п. Примером такой ситуации является государственный объект – заброшенное здание бывшей столовой в городе Люберцах на ул. п/о 3. Данный объект продолжает стоять десятки лет в качестве «памятника неэффективному управлению», вызывая обоснованные жалобы и вопросы у населения, сдерживая развитие территории.

В действительности в такой управленческой модели вовлечению в хозяйственный оборот заброшенных государственных объектов препятствует то, что публично-правовые образования вышестоящего уровня не всегда могут учесть полный перечень ограничений и обременений, связанных с имущественным комплексом, – существующие планы муниципалитета, которые отражаются в проектах документов территориального планирования. Как следствие – неадекватная оценка объекта. Оценщики используют, как правило, сравнительный метод оценки, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 14.04.2022 № 200, который не позволяет учесть данные ограничения при формировании начальной цены.

Следует отметить, что принятие решения публичными правовыми органами вышестоящего уровня без учета позиции нижестоящего уровня не всегда способствует удовлетворению общественной потребности на территории и, соответственно, эффективному социально-экономическому развитию последнего. Как следствие, происходят судебные разбирательства между публично-правовыми образованиями разного уровня:

- постановление девятого арбитражного апелляционного суда от 4 февраля 2014 г. № 09АП-44414/13 о передаче федеральных объектов в муниципальную собственность исполнено после вынесения судом определения от 5 мая 2015 г. по делу № А40-36487/2013 и наложении штрафа на федеральный орган государственной власти.

- дело № А40-51981/2016, оставленное без изменения постановлением арбитражного суда Московского городского округа, в соответствии с которым осуществлена передача банно-прачечного комплекса, находящегося в федеральной собственности, в муниципальную собственность и др.

В то же время рядом исследователей в сфере управления имуществом – П. Кухтиной, А. Моттаевой [8, с. 141], А. Завьяловым [9], С. Блудовой [11] и другими – указывается, что одной из основных

целей управления имуществом публичных образований является именно удовлетворение общественных потребностей населения, проживающего на конкретной территории. А такой подход не всегда означает продажу имущества на торгах, возможно, требуется передача, а иногда и оперативная передача имущества с одного уровня публичных органов власти на другой в целях эффективности исполнения полномочий другого уровня.

Это возможно при трансформации существующих подходов в управлении имуществом публично-правовых образований – при осуществлении координации использования имущества между разными уровнями публично-правовых образований [11, с. 23–28].

Необходимо учитывать и существующие бюджетные ограничения, которые в настоящее время имеются у ряда муниципальных образований. Так, по данным Минфина России¹², подавляющее большинство (93,6%) муниципальных образований являются получателями дотаций. 61 субъект Российской Федерации увеличил объем дотаций местным бюджетам относительно 2021 г. У более чем 50% муниципальных образований объем дотаций (в т.ч. замененных дополнительным нормативом отчислений) превышает 20% собственных доходов. Это требует дополнительных ресурсов для муниципалитетов. Передача федерального имущества и имущества субъекта Российской Федерации муниципальному образованию может стать таким ресурсом.

Для этого предлагается следующая координационная модель «выявления и вовлечения неиспользуемых объектов публично-правовых образований» на территории.

1. «Ковровая» инвентаризация от публично-правовых образований нижестоящего уровня. Необходимо создать постоянно действующую муниципальную комиссию. В ее состав включить представителей бюро технической инвентаризации, старейших и активных жителей округа. На данном этапе проводится следующая работа:

- осуществляется сбор информации о наличии неиспользуемых объектов на территории – от жителей, из социальных сетей, объездов территории и т. п.;

- на основе полученной информации проводится визуальное обследование существующих заброшенных объектов на территории муниципалитета;

¹² Результаты мониторинга местных бюджетов. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf (дата обращения: 02.03.2024).

– осуществляется сбор имеющихся документов – технических паспортов, технических планов, выписок из ЕГРН и т. д. Следует отметить, что на данном этапе определяется наличие надлежащего пакета оформленных документов. В случае отсутствия документов организуется работа по их подготовке или оформлению имущества в качестве бесхозяйного в соответствии со статьей 225 Гражданского кодекса Российской Федерации;

– определяется собственник – публично-правовое образование (федеральный уровень или уровень субъекта Российской Федерации, какое ведомство курирует выявленный объект и т. п.) или частная собственность. Следует отметить, что в данной статье мы рассматриваем работу только с публичной собственностью.

Затем составляется реестр заброшенных (неиспользуемых) объектов публично-правовых образований, распределенных по подведомственности.

2. Местная комиссия после выявления и распределения неиспользуемых (заброшенных) объектов публично-правовых образований распределяет все объекты по уровням публичной власти и направляет соответствующие предложения вышестоящим уровням по их вовлечению в хозяйственный оборот: территориальным отделам Росимущества, региональным государственным органам публичной власти, курирующим вопросы имущественных отношений.

Государственные органы после получения информации с муниципального уровня по заброшенным объектам определяют направления и сроки работы по возможным вариантам вовлечения объектов в хозяйственный оборот. Данные предложения со сроками направляются органам местного самоуправления для информирования населения и организации дальнейшей работы. При наличии у муниципального образования потребности в государственном имуществе государственным органам власти целесообразно оперативно рассматривать вопрос передачи заброшенных объектов на местный уровень для развития общественного сектора на территории.

В целях открытости и оперативности обмена информацией предлагается создать интерактивную карту, на которой необходимо разместить все заброшенные объекты и дорожные карты по ним, по аналогии с единым реестром проблемных объектов, созданным ДОМ.рф (<https://наш.дом.рф/сервисы/каталог-новостроек/карта-проблемных-объектов>). На наш взгляд, целесообразно предусмотреть возможность каждому жителю направлять на созданную интерактивную карту информацию по

заброшенным (неиспользуемым) объектам. После проверки данной информации местной комиссией информация о предлагаемом объекте размещается на сайте с приложением дорожной карты, когда данный объект будет вовлечен в хозяйственный оборот или демонтирован.

3. После выявления заброшенных объектов и до их вовлечения в хозяйственную деятельность конкретное публично-правовое образование, в чьем ведомстве находится имущество, обеспечивает консервацию объекта в соответствии со следующими нормами:

– частью 9 статьи 52 Градостроительного кодекса России;

– статьей 37 федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

– пунктами 2, 3 Правил проведения консервации объекта капитального строительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2011 № 802;

– пунктом 5.16 СНиП 12-01-2004 «Организация строительства», введенным постановлением Госстроя России от 19.04.2004 № 70.

Проведенная работа в соответствии с вышеназванными нормами ограничит доступ на неиспользуемые в хозяйственном обороте объекты и убережет от возможных неблагоприятных негативных последствий до их вовлечения.

4. При принятии решения о вовлечении объектов публично-правовыми образованиями вышестоящего уровня в реальный сектор экономики необходимо учитывать позицию публично-правовых образований нижестоящего уровня – рассматривать позицию или приглашать представителя муниципального образования на соответствующую комиссию на государственном уровне.

В случае принятия решения о передаче объектов необходимо обеспечить контроль над вовлечением данного имущества в хозяйственный оборот, и здесь с учетом дефицитов местных бюджетов целесообразно использовать механизм муниципального частного партнерства [12, с. 141–149; 13; 14; 15; 16] для обеспечения исполнения потребностей населения, которые ориентированы, прежде всего, на развитие общественного сектора.

Следует отметить, что органы местного самоуправления могут достаточно оперативно привлекать и восстанавливать заброшенные объекты публично-правовых образований, используя механизмы муниципального частного партнерства за счет предоставления предпринимателям имущества по льготным условиям на долгосрочный период. Такая

успешная практика имеется в Московской области. Органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, позволяющие:

- передавать аварийный муниципальный объект, износ которого более 60%, в долгосрочную аренду по цене 1 руб. за кв. м;
- передавать муниципальное недвижимое имущество, износ которого от 60% до 40%, в долгосрочную аренду по стоимости, равной налогу на имущество организаций.

В качестве положительного примера работы по предлагаемому алгоритму можно привести успешную практику городского округа Люберцы:

- федеральное здание бывшего Дома офицеров, которое разрушалось и не функционировало, передано муниципальному образованию и восстановлено. В настоящее время объект вовлечен в общественный сектор экономики, в нем располагается музыкальная школа, культурный центр с детскими секциями и кружками¹³;

- по информации жителей создана муниципальная комиссия, которая выявила заброшенное федеральное здание бывшей бани. Комиссией организована подготовка документов и проведены необходимые процедуры по сохранению по просьбе жителей общественной бани. Данная работа была организована за счет привлечения внебюджетных источников в восстановление объекта при сохранении льгот социально незащищенным слоям населения при посещении бани.

Проведенная по такому алгоритму работа позволила создать импульс для дополнительного развития города: удовлетворить общественную потребность жителей, привлечь внебюджетное финансирование в размере 50 млн руб. в восстановление муниципального объекта, создать 19 новых рабочих мест.

Следует отметить, что выявление потенциального имущества публично-правовых образований, которое не используется, и его вовлечение в хозяйственный оборот требует интенсивной работы административной команды муниципального образования, нацеленной на результат и искренне желающей развивать территорию. Вовлечение в хозяйственный оборот осуществляется по тем же правилам, что и имущество публично-правовых образований вышестоящего уровня, за исключением большей вариативности применения мер имущественной и финансовой поддержки для субъектов малого и среднего

предпринимательства и возможности более оперативно подстраиваться под существующий рынок недвижимости, спрос. Кроме того, постоянный контроль и встречи с населением не позволяют отложить, «замылить» вопрос вовлечения имущества в хозяйственный оборот с учетом потребности проживающих на территории муниципального образования людей.

Следует отметить, что актуальность выстраивания такой работы уже находит подтверждение. Реализованный пилотный проект по комплексной инвентаризации всего федерального имущества в Ярославской области в 2023 г., проведенной Правительством области вместе с Росимуществом, позволил выявить 2,5 тысячи неиспользуемых объектов, которые были переданы для реализации на торгах в АО «ДОМ.РФ»¹⁴. Также выявлено 208 неиспользуемых объектов муниципальной собственности и 66 объектов собственности Ярославской области. Однако данную работу необходимо масштабировать и систематизировать по всем регионам России.

Результаты

Для повышения эффективности использования имущества публично-правовых образований необходимо:

- на муниципальном уровне создать постоянно действующие инвентаризационные комиссии с привлечением общественности, депутатов. Состав данной комиссии утверждается муниципальным нормативно-правовым актом. Комиссия выявляет неиспользуемые объекты на территории муниципального образования и в координации с Росимуществом, органами государственной власти субъекта Российской Федерации (проведение круглых столов, совместных выездов и др.) готовит предложения и дорожные карты по возможности вовлечения выявленных объектов в хозяйственный оборот или организации их демонтажа. Только такой подход позволит оперативно произвести инвентаризацию по всей России и подготовить материалы для дальнейшей работы всех уровней власти;

- создать интерактивную карту неиспользуемых объектов, на которой размещается информация об объекте и соответствующая дорожная карта по вовлечению объектов в хозяйственный оборот или срок их демонтажа. Предложение для размещения на данной карте может подать любой житель;

¹³ Дом офицеров в Люберцах: история расцвета, упадка и возрождения. – URL: <https://lubertsyriamo.ru/articles/stati/dom-ofitserov-v-lyubertsah-istoriya-rastsveta-upadka-i-vozhrozhdeniya/> (дата обращения: 10.02.2024).

¹⁴ Запущенный процесс: в России пересчитают заброшенные здания. – URL: <https://iz.ru/1718664/sergei-gurianov/zapushchennyi-protsess-v-rossii-pereschitaiut-zabroshennye-zdaniia> (дата обращения: 06.07.2024).

– внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 834 «Об особенностях списания федерального имущества», постановление Правительства Российской Федерации от 22.08.2008 № 632 «О Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использо-

вания земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации», а также аналогичные региональные нормативные акты, в части добавления положений об обязательном получении и рассмотрении позиции органа местного самоуправления о возможных вариантах использования государственного недвижимого имущества, располагаемого на территории муниципалитета.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Зернов И. В.** Понятие публично-правового образования в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 2 (66). С. 40–50. DOI 10.21685/2072-3016-2023-2-4. EDN TZSUJM.
- [2] **Зернов И. В.** Публично-правовое образование – новая конституционная парадигма // Наука. Общество. Государство. 2021. Т. 9, № 2 (34). С. 124–133. DOI 10.21685/2307-9525-2021-9-2-14. EDN BKVJRZ.
- [3] **Журавлева А. В.** Публично-правовые образования как субъекты гражданско-правовых отношений: понятия и виды // Colloquium-Journal. 2019. № 21-7 (45). С. 55–58. DOI 10.24411/2520-6990-2019-10707. EDN FOODOV.
- [4] **Зимин А. С.** Управление региональным имуществом как фактор обеспечения устойчивого развития территории // Инновационное развитие социально-экономических систем: условия, результаты и возможности : материалы II Международной научно-практической конференции, Орехово-Зуево, 21 марта 2014 года / Московский государственный областной гуманитарный институт, Социально-экономический факультет, Кафедра экономики, управления и бизнеса. Орехово-Зуево : Московский государственный областной гуманитарный институт, 2014. С. 67–71. EDN REQWXU.
- [5] **Еремин С. Г.** Развитие методологии управления государственным и муниципальным имуществом // Финансовая жизнь. 2021. № 3. С. 42–45. EDN BLBKRI.
- [6] **Гавриленко И. Г., Георг Г. М.** Социально-ориентированное управление земельно-имущественным комплексом города // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. 2023. № 4 (46). С. 84–96. DOI 10.17122/2541-8904-2023-4-46-84-96. EDN SGVOKH.
- [7] **Меркушева В. С.** Возможные виды использования объектов нежилого фонда с целью увеличения доходов в бюджет // Экономический вектор. 2023. № 4 (35). С. 162–168. DOI 10.36807/2411-7269-2023-4-35-162-168. EDN YIWKWO.
- [8] **Моттаева А. Б., Кухтин П. В., Моттаева А. Б.** Государственное и муниципальное управление собственностью : коллективная монография ; под редакцией П.В. Кухтина, А.Б. Моттаевой. – Москва : Мир науки, 2014. 143 с. EDN TMSGQN.
- [9] **Управление имуществом в муниципальных образованиях : учебное пособие / [Завьялов А. А. и др.] ; под ред. А. А. Завьялова; Высш. шк. приватизации и предпринимательства – Ин-т. – Москва : ВШПП, 2006. 311 с. ISBN 5-89718-024-5. EDN QSKODD.**
- [10] **Блудова С. Н.** Проблемы управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью // Вестник экспертного совета. 2018. № 3 (14). С. 29–33. EDN YPDBTN.
- [11] **Канаев Ю. Н.** О некоторых проблемах передачи государственного имущества в собственность муниципальных образований // Местное право. 2018. № 2. С. 23–28. EDN UWLKZO.
- [12] **Сыров А. Н.** Муниципальное частное партнерство – инструмент социального экономического развития // Вопросы региональной экономики. 2023. № 4 (57). С. 141–149. EDN BHPQWK.
- [13] **Бедняков А. С.** Государственно-частное партнерство как модель развития публичной инфраструктуры // Вестник МГИМО Университета. 2022. Т. 15, № 1. С. 143–176. DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173. EDN WOHDEB.
- [14] **Государственно-частное партнерство: потенциал, модели, перспективы развития : сборник научных трудов 2-й Международной научно-практической конференции, Курск, 16–17 марта 2015 года / Юго-Западный государственный университет, Академия права и управления ФСИН России. Курск : Университетская книга, 2015. 224 с. ISBN 978-5-9906417-0-9. EDN TMBSVD.**
- [15] **Брянцев И. И., Гребенникова А. А.** Государственно-частное и муниципально-частное партнерство : учебное пособие. Саратов : Вузовское образование, 2022. 68 с. ISBN 978-5-4487-0827-5. EDN EKVGNA.
- [16] **Государственно-частное и муниципально-частное партнерство в регионах России: опыт и практики : материалы всероссийской научно-практической конференции, Тамбов, 14 сентября 2017 года. Тамбов : Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, 2017. 174 с. EDN ZQRVPZ.**

REFERENCES

- [1] **Zernov, I. V.** (2023) The concept of public legal entities in the decisions of the constitutional court of the Russian Federation. *Izvestia of higher educational institutions. The Volga region. Social sciences*, 2 (66), 40–50. <https://doi.org/10.21685/2072-3016-2023-2-4>. <https://elibrary.ru/tzsujm>.
- [2] **Zernov, I. V.** (2021) Public legal entities – a new constitutional paradigm. *Nauka. Society. State*, vol. 9, 2 (34), 124–133. <https://doi.org/10.21685/2307-9525-2021-9-2-14>. <https://elibrary.ru/bkvjrz>.
- [3] **Zhuravleva, A. V.** (2019) Public legal entities as subjects civil law relations: concepts and types. *Colloquium-Journal*, 21-7 (45), 55–58. <https://doi.org/10.24411/2520-6990-2019-10707>. <https://elibrary.ru/foodov>.
- [4] **Zimin, A. S.** (2014) Regional property management as a factor in ensuring sustainable development of the territory. *Innovative development of socio-economic systems: conditions, results and opportunities: Materials of the II International scientific and practical conference, Orekhovo-Zuyevo, March 21, 2014*. Moscow State Regional Humanitarian Institute, Faculty of Social and Economic Sciences, Department of Economics, Management and Business. Orekhovo-Zuyevo, Moscow State Regional Humanitarian Institute, 67–71. <https://elibrary.ru/reqwxu>.
- [5] **Eremin, S. G.** (2021) Development of methodology of state and municipal property management. *Financial Life*, 3, 42–45. <https://elibrary.ru/blbkri>.

- [6] **Gavrilenko, I. G., Georg, G. M.** (2023) Socialy-oriented management of the city's land and property complex. *Bulletin USPTU. Science, education, economy. Series economy*, 4 (46), 84–96. <https://doi.org/10.17122/2541-8904-2023-4-46-84-96>. <https://elibrary.ru/sgvokh>.
- [7] **Merkusheva, V. S.** (2023) Possible uses of non-residential facilities in order to increase budget revenues. *Economic vector*, 4 (35), 162–168. <https://doi.org/10.36807/2411-7269-2023-4-35-162-168>. <https://elibrary.ru/yiwkwo>.
- [8] **Mottaeva, A. B., Kukhtin, P. V., Mottaeva, A. B.** (2014) State and municipal property management. Moscow, Mir Nauki Publishing House, LLC, 143. <https://elibrary.ru/tmsgqn>.
- [9] Property management in municipalities (2006). ed. Zavyalova A.A. Moscow: HSE, 311. ISBN 5-89718-024-5. <https://elibrary.ru/qskodd>.
- [10] **Bludova, S. N.** (2018) Problems of management of federal, regional and municipal property. *Bulletin of the Expert Council*, 3 (14), 29–33. <https://elibrary.ru/ypdbtn>.
- [11] **Kanaev, Yu. N.** (2018) On some problems of transferring state property to the ownership of municipalities. *Local law*, 2, 23–28. <https://elibrary.ru/uwlkzo>.
- [12] **Syrov, A. N.** (2023) Municipal private partnership – a tool for social and economic development. *Regional economic issues*, 4 (57), 141–149. <https://elibrary.ru/bhpowk>.
- [13] **Bednyakov, A. S.** (2022) Public-private partnership as a model of public infrastructure development. *MGIMO Review of International Relations*, 15 (1), 143–176. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173>. <https://elibrary.ru/wohdeb>.
- [14] Public-private partnership: potential, models, development prospects (2015): Collection of scientific papers of the 2nd International Scientific and Practical Conference, Kursk, March 16–17, 2015. Southwestern State University, Academy of Law and Management of the Federal Penitentiary Service of Russia. Kursk, Closed Joint Stock Company «University Book», 224. ISBN 978-5-9906417-0-9. <https://elibrary.ru/tmbsvd>.
- [15] **Bryantsev, I. I., Grebennikova, A. A.** (2022) Public-private and municipal-private partnership. Saratov, University Education, 68. ISBN 978-5-4487-0827-5. <https://elibrary.ru/ekvgna>.
- [16] Public-private and municipal-private partnerships in the regions of Russia: Experience and practices (2017): materials of the All-Russian scientific and practical conference, Tambov, September 14, 2017. Tambov, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, 174. <https://elibrary.ru/zqrvpz>.

АУДИТ ПИЩЕВЫХ ОТХОДОВ В ШКОЛАХ КАК КРИТЕРИЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ШКОЛЬНОГО ПИТАНИЯ

А. В. Столь¹

¹ Академия наук Республики Башкортостан (Уфа, Россия)

*Исследование выполнено в рамках государственного задания Центра изучения социального развития региона Института стратегических исследований АН РБ на 2024 г.

АННОТАЦИЯ

Введение. Проблема низкой удовлетворенности школьным питанием приводит к дефициту нутриентов у детей, повышает нагрузку на экономику и окружающую среду регионов и муниципалитетов. Для понимания причин появления отходов и поиска управленческих решений для повышения качества питания целесообразно применить опыт по оценке пищевых отходов, используя его и как педагогическую деятельность, и как источник управленческих данных в разрезе поставщиков, меню, блюд и продуктов, организации подачи блюд. В данной работе ставится цель по обзору опыта аудита пищевых отходов, в том числе в школьных столовых.

Материалы и методы. В числе материалов для исследования использованы публикации главным образом зарубежных авторов, поскольку в российской базе данных тема аудита (оценки) пищевых отходов в школьных столовых представлена лишь одной работой. Также используется часть материалов социологического опроса, проведенного в мае 2024 г. в Республике Башкортостан по вопросам удовлетворенности школьным питанием.

Результаты. В результате анализа накопленного опыта аудита пищевых отходов и подходов по минимизации отходов предлагается алгоритм проведения аудита, у которого могут быть разные цели в зависимости от того, кто его проводит. Мы исходим из того, что, если пища хорошо приготовлена, отходы должны быть минимальными. Аудит пищевых отходов может быть частью системы мониторинга школьного питания, является логичным продолжением ранее проведенных исследований. Причин несъедаемости еды в столовых может быть несколько, и получение ответов детей в момент выбрасывания остатков еды о причине отказа от еды позволит принять меры в ответ на каждую причину, начав с наиболее часто встречающейся.

Выводы. Обосновано, что наиболее реализуемым вариантом аудита может быть его проведение родительским сообществом при непосредственной поддержке со стороны школ, поскольку каждый восьмой родитель в сельской местности, а в городах – каждый седьмой, готов участвовать в процедуре, которая даст им более точную и полную информацию о питании детей и эффективный инструмент в задаче по изменению питания детей в школе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: школьное питание, оценка удовлетворенности, социологический опрос, аудит, пищевые отходы, съедаемость и несъедаемость.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Столь А. В. Аудит пищевых отходов в школах как критерий оценки качества школьного питания // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 39–47. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-39-47. EDN HBNMML.



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Столь Анна Викторовна – кандидат экономических наук; Академия наук Республики Башкортостан (450008, г. Уфа, ул. Кирова, 15) – *ведущий научный сотрудник Института стратегических исследований*; stolav@isi-rb.ru. SPIN-код: 6643-9050, ORCID: 0000-0002-9528-2893.

Статья поступила: 03.07.2024; рецензия получена: 06.09.2024; принята к публикации: 09.09.2024.

SCHOOLS FOOD WASTE AUDIT AS THE CRITERIA FOR EVALUATING THE QUALITY OF SCHOOL MEALS

A. V. Stol¹

¹ Academy of Sciences Studies Institute (Ufa, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The problem of low satisfaction with school meals leads to nutrient deficiency in children and increases the burden on the economy and environment of regions and municipalities. To understand the causes of waste and find management solutions to improve the quality of food, it is advisable to apply experience in assessing food waste, using it both as a pedagogical activity and as a source of management data in the context of suppliers, menus, dishes and products, and the organization of serving dishes. This paper aims to review the experience of auditing food waste, including in school canteens. Among the materials for the study, publications of mainly foreign authors were used, since in the Russian database the topic of auditing (assessment) of food waste in school canteens is represented by only one work. Part of the materials from a sociological survey conducted in May 2024 in the Republic of Bashkortostan on satisfaction with school meals is also used.

Materials and methods. As a result of the analysis of the accumulated experience of food waste audits and approaches to waste minimization, an algorithm for conducting an audit is proposed, which may have different goals depending on who conducts it. We believe that if the food is well prepared, there should be minimal waste. An audit of food waste can be part of a school nutrition monitoring system and is a logical continuation of previously conducted research. There may be several reasons for food not being eaten in canteens, and obtaining answers from children at the moment of throwing away leftover food about the reason for refusing to eat will allow taking measures in response to each reason, starting with the most common one. It is substantiated that the most feasible audit option may be to conduct it by the parent community with direct support from schools, since every eighth parent in rural areas, and every seventh in cities, is ready to participate in a procedure that will give them more accurate and complete information about nutrition children and an effective tool in the task of changing children's nutrition at school.

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of the state assignment of the Center for the Study of Social Development of the Region of the Institute of Strategic Studies of the Academy of Sciences of the Republic of Bashkortostan for 2024.

KEYWORDS: school meals, satisfaction assessment, sociological survey, audit, food waste, edibility and inedibility.

FOR CITATION:

Stol, A. V. (2024) Schools food waste audit as the criteria for evaluating the quality of school meals. *Municipality: Economics and Management*, (3), 39–47. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-39-47>. <https://elibrary.ru/hbnnml>.

AUTHORS' INFORMATION:

Anna V. Stol – Candidate of Economic Sciences; Academy of Sciences of the Republic of Bashkortostan (450008, Ufa, st. Kirov, 15) – *Leading Researcher at the Center for the Study of Social Development of the Region*; stolav@isi-rb.ru. SPIN-code: 6643-9050, ORCID: 0000-0002-9528-2893.

The article was submitted 03.07.2024; reviewed 06.09.2024; accepted for publication 09.09.2024.

Введение

Пищевые отходы школьных столовых можно исследовать как самостоятельную проблему, оценивать ее масштаб, искать причины, почему дети отказываются от еды в школе, искать оптимальные пути сокращения отходов или их утилизации. При этом использовать оценку пищевых отходов можно в качестве критерия удовлетворенности школьным питанием – одного из показателей мониторинга в качестве основы для управленческих решений в сфере организации школьного питания и управления им. Данная работа является продолжением ранее опубликованной статьи автора [1].

Несъедаетость блюд в школьных столовых негативно влияет и на здоровье детей, и на окружающую среду, является актуальной проблемой во всем мире: есть результаты исследований в Италии с оценкой в 15% отходов приготовленной и неподанной пищи [2] и 20–29% [3], в Таиланде с оценкой отходов в 68% [2], в Бразилии – более 10%, в Финляндии – 25,3% [4]. Для минимизации отходов и ущерба окружающей среде при производстве питания используются методы математического моделирования – строится модель оптимизации рациона с минимальным углеродным следом и минимальным размером пищевых отходов (например, в Швеции [5] и Италии [6]).

Цель и задачи исследования – осветить проблему съедаетости еды в школьных столовых в Республике Башкортостан, акцентируя внимание операторов питания на то, что нужно готовить не только согласно нормам, но и то, что съедается детьми. Если еда не съедается в больших объемах, то это ставит вопрос о ее качестве, а не только о пищевых предпочтениях детей, отсутствии здоровых привычек или психологических причинах. Исходя из этого в работе ставится цель – обзор опыта в применении аудита пищевых отходов в качестве метода оценки удовлетворенности детей питанием в школе, позволяющей принимать управленческие решения и разрабатывать конкретные меры для повышения эффективности управления школьным питанием.

Задачи: 1) обзор опыта других стран и регионов в оценке пищевых отходов; 2) описание аудита пищевых отходов как управленческой технологии.

Гипотеза исследования: аудит пищевых отходов в школьных столовых может быть показателем удовлетворенности питанием и служить основой для принятия управленческих решений, такой опыт уже накоплен в других странах и может быть адаптирован к условиям России.

Материалы и методы исследования – социологический опрос и аналитический метод. Социологическое исследование удовлетворенности питанием в школах Республики Башкортостан проводилось по заказу Министерства образования и науки Республики Башкортостан в мае 2024 г. во всех административно-территориальных образованиях региона. Опрошено 63706 респондентов, получено 99,5% релевантных ответов, охвачено опросом 20% учащихся общеобразовательных организаций региона. В статье используется часть результатов проведенного исследования, отвечающая целям и задачам данной работы. Также в числе материалов для исследования использованы публикации по теме аудита пищевых отходов, раскрыт опыт США, Испании, Швеции, Италии, Финляндии, Коста-Рики, который можно адаптировать к условиям российских школ.

Результаты

В ходе изучения поведения школьных сообществ в Малайзии по обращению с пищевыми отходами авторы в числе основных рекомендаций называют аудит как важный аспект ведения статистического учета состава отходов и общего количества образующихся, утилизируемых и компостируемых отходов на школьном уровне [7]. В некоторых странах аудит пищевых отходов уже применяется как педагогическая и управленческая технология, например, в США, Испании [8; 9], Швеции [10], Италии [11]. В работе группы португальских авторов показано исследование несъедаетости супов на основе визуальной оценки, взвешивания и опроса учащихся и делается вывод, что супы составили

28% всех отходов, несъедаемость их – 12–18%, а отходы супа меньше в случае крем-супа, а также если в столовой менее шумно и у блюда соответствующая температура¹. В исследовании Лагори показан опыт мониторинга пищевых отходов в школьной столовой, проведенного в течение двух недель в конце каждого учебного года: при активном сотрудничестве учителей остатки еды взвешивались прямо в столовой учащимися, чтобы понять масштабы отходов [12].

В России лишь в одной публикации показан опыт конструирования индекса несъедаемости, инструментом для сбора данных в котором является оценка пищевых отходов [13].

Сбор данных о пищевых отходах позволяет оценить удовлетворенность питанием – оценивая остатки, легче определить наиболее часто отвергаемые блюда [14]. В статье С. Элнакиб описываются подходы к оценке пищевых отходов, используемых в различных исследованиях: визуальная оценка при личном осмотре, цифровая фотография, прямое взвешивание и сочетание визуальной оценки при личном осмотре, цифровой фотографии и/или прямого взвешивания. В большинстве исследований использовались методы оценки до и после еды или перекрестный дизайн [15].

Причины пищевых отходов в школьных столовых можно группировать: 1) институциональные (как питание встроено в систему образования); 2) оперативные (меню и способы приготовления и подачи блюд); 3) косвенные (время для питания, его согласованность с расписанием); 4) поведенческие (предпочтения, осведомленность). К поведенческим факторам можно отнести культурные факторы – привычки и установки по отношению к расточительству/бережливости. Например, выявлены закономерности, что молодые люди, как правило, производят больше отходов, чем пожилые; женщины – меньше, чем мужчины; в зависимости от степени образования – люди, которые рано прервали свое образование, склонны тратить меньше еды; в зависимости от места жительства – горожане производят отходов больше, чем жители сельской местности. Люди с более высоким уровнем экологического самосознания и осведомленности о влиянии отходов продуктов питания на окружающую среду имеют привычку выбрасывать меньшее количество еды [9].

Ряд авторов считает, что решением проблемы по снижению несъедаемости могут стать: образование/педагогические обеды, достаточность времени

на еду, возможность попробовать еду перед выбором, поощрения [10]. Педагогические обеды в школах в России не распространены в отличие от Швеции, где учителя обсуждают вопросы питания во время еды и обучают учеников, как вести себя в столовой, рассказывают о здоровом питании и проблеме пищевых отходов [8]. Приведенный выше список мер подразумевает, что еда не может не нравиться, быть невкусной, тогда как в России очень много жалоб именно на невкусную и холодную еду в школах. Таким образом, одна проблема во всех странах – пищевые отходы в школах, комплекс причин разный, но эффективный метод для анализа причин и управленческих решений единый – это оценка отходов.

Если пища хорошо приготовлена, отходы должны быть близки к нулю, они напрямую отражают качество блюд и удовлетворенность потребителей. Сравнительный анализ меню и пищевых отходов может помочь минимизировать отходы. Доля пищевых отходов (тарелочные отходы) более 15% означает плохую работу общественного питания, оптимальный (приемлемый) уровень отходов составляет менее 5% [4]. Поэтому важной задачей становится не просто формальный мониторинг удовлетворенности питанием и оценка съедаемости, но и построение системной работы по сокращению отходов, корректировке меню, организации питания.

Алгоритм для проведения аудита представлен в ряде публикаций. В некоторых странах уже реализуют рекомендации по оценке пищевых отходов для достижения ЦУР по сокращению отходов. Например, в Коста-Рике в 2014 г. была основана сеть по сокращению потерь и отходов продовольствия – член Глобальной инициативы SAVE FOOD, с целью повысить осведомленность среди костариканцев о пищевых отходах, которая подготовила Руководство по измерению потерь и отходов пищевых продуктов в коммерческих целях в 2017 году. Согласно этому руководству, проведение замеров проводится не менее трех дней на каждой площадке, в каждом ресторане (столовой) размещается четыре пластиковых контейнера для отработанных продуктов: FLW в зоне снабжения и хранения, обозначенной как «S», FLW зоны подготовки, обозначенной как «P», ППО, вызванные остатками еды в посуде, обозначаются как «LF», органические отходы, эквивалентные несъедобным частям пищи, обозначаются как «OW» [2].

¹ Ferreira Silva, B., Teixeira, B., Ávila, H., & Afonso, C. (2020). Soup waste in school canteens: a problem to avoid. IJUP 2020: Livro de Resumos do 13.º Encontro de Jovens Investigadores da U. PORTO.

В исследовании для правительства Австралии приводятся подходы к аудиту пищевых отходов с целью выявления цепочек продовольствия и анализа отходов на всех этапах с целью выявления способов минимизации ущерба окружающей среде и поиска ресурсов ее восстановления².

Такие подходы отвечают целям ЦУР, однако в нашу задачу на данном этапе входит оценка отходов с целью корректировки меню и организации питания школьников, выявления некачественной и невкусной еды в разрезе операторов питания. Поэтому целесообразно акцентировать внимание на сравнительной оценке остатков готовой и поданной еды, или «тарелочных отходов».

Всемирная продовольственная организация проводит методологические вебинары по оценке пищевых отходов в школе, например, такая конференция прошла в Риме в 2016 г.³.

С учетом опыта, накопленного в ряде стран, и организации школьного питания в России, нам ви-

дится несколько вариантов проведения аудита пищевых отходов в школьных столовых исходя из вариативности того, кто, когда и как часто участвует в этом аудите, какова его цель. Аудит пищевых отходов как дополнение существующей системы мониторинга горячего питания может проводиться следующим образом и позволит решить ряд задач, представленных ниже (табл. 1).

Работа по оценке пищевых отходов в школах регламентируется методическими рекомендациями, утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ в мае 2020 г., «МР 2.4.0179-20.2.4. Гигиена детей и подростков. Рекомендации по организации питания обучающихся общеобразовательных организаций» и «МР 2.4.0180-20.2.4. Гигиена детей и подростков. Родительский контроль за организацией горячего питания детей в общеобразовательных организациях», утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 18.05.2020.

Таблица 1 – Варианты проведения аудита пищевых отходов в школах

Кто проводит	Когда проводит	Цель	Опыт проведения
Министерство, курирующее производство школьного питания – Министерство торговли (Минторг) или Управление социального питания РБ	Раз в полгода, год, выборочно, в течение 5 дней подряд	Оценка качества работы операторов питания. Основание для замены поставщика, изменения меню	Нет
Министерство, контролирующее качество школьного питания – Министерство образования и науки РБ (Минобрнауки)	По итогам обращения родителей	Оценка качества работы операторов питания. Основание для замены поставщика, изменения меню	Есть, в ходе мониторинга питания
Операторы питания	Раз в полгода, год, выборочно, в течение 1–5 дней подряд	Корректировка меню	Нет
Организация, отвечающая за безопасность питания (Роспотребнадзор)	По итогам обращения родителей	Сбор данных о востребованности школьниками продуктов и меню для анализа и корректировки норм питания, актуализация норм питания	Есть*
Родители	По запросу детей и родителей, в течение 5 дней подряд	Контроль питания детей и основания для корректировки меню и поставщика школьного питания	Есть – без взвешивания, визуальная оценка по МР*
Дети	Разовые акции	Воспитательная. Сбор обратной связи для операторов питания	Нет

* «МР 2.4.0179-20.2.4. Гигиена детей и подростков. Рекомендации по организации питания обучающихся общеобразовательных организаций. Методические рекомендации» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 18.05.2020) // «Официальные документы в образовании», № 21, июль, 2020 // Консультант-Плюс // <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=354776&cacheid=C24F9C6B1EE8BEDF70B6B39844267D4D&mode=splus&rnd=DZis4w#itjc1GUi2n cg23HQ1>

Источник: Составлено автором

² Mason, L., Boyle, T., Fyfe, J., Smith, T., & Cordell, D. (2011). National food waste assessment. *Final Report, Institute For Sustainable Futures, Uts*, 78–80.

³ Meybeck, A., & Redfern, S. (Eds.). (2016). *Sustainable Value Chains for Sustainable Food Systems: A Workshop of the FAO/UNEP Programme on Sustainable Food Systems, Rome, 8–9 June, 2016*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

В методических рекомендациях по организации питания описывается организация мониторинга горячего питания с целью оценки эффективности организации горячего здорового питания обучающихся в общеобразовательных организациях, повышения доступности здорового питания, формирования у обучающихся навыков здорового питания. Одним из его показателей является «объем и вид пищевых отходов после приема пищи». При проведении мероприятий родительского контроля за организацией питания детей в организованных детских коллективах могут быть оценены в числе нескольких позиций те же «объем и вид пищевых отходов после приема пищи». Итоги проверок обсуждаются на общеродительских собраниях и могут стать основанием для обращений в адрес администрации образовательной организации, ее учредителя и (или) оператора питания, органов контроля (надзора).

Обсуждение

Таким образом, нельзя сказать, что оценка отходов не проводится и это абсолютно новая мера, однако идея аудита заключается в том, что и как будет оцениваться, чтобы обеспечить достоверность получаемых данных, уйти от формальности процедуры, характерной для отчетности школ об отходах, которые, возможно, отражаются в пределах установленной нормы отходов, а не по факту.

Аудит пищевых отходов в отличие от упомянутых выше оценок позволяет собрать информацию по видам блюд и продуктов, о причинах отказа от них со стороны детей на этапе выбрасывания завтраков/обедов, выявить закономерности. Кроме того, при недовольстве питанием процедуру аудита можно использовать как критерий удовлетворенно-

сти питанием школьников в числе договорных обязательств, например, высокий уровень отходов зафиксировать в договоре как условие прекращения договорных отношений или как основание для пересмотра меню и т. д.

Наиболее реализуемым вариантом аудита может быть его проведение родительским сообществом при непосредственной поддержке со стороны школ. Как видно из данных таблицы 2 и рисунка 1, несмотря на то, что вопрос об участии родителей в мероприятиях по родительскому контролю питания в школе, а также в оценке пищевых отходов, скорее всего, оказался непонятен для большинства респондентов (более трети из них затруднились с ответом на него – 30,8% по РБ, в том числе 33,6% – г. Уфа, 31,3% – другой город РБ, 30,0% – районный центр, 27,9% – сельская местность), тем не менее от 13 до 16% родителей готовы принять участие в аудите пищевых отходов в школьных столовых. Таким образом, этот способ оценки удовлетворенности школьным питанием может быть реализован если не органами власти, то хотя бы родительским сообществом.

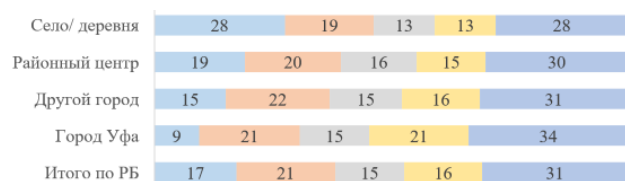
Аудит можно проводить с помощью трех методов оценки – взвешивание, визуальная оценка, смешанная оценка (взвешивание и визуальная одновременно). Важно планировать не менее двух человек на эту работу и не менее 2–3 часов в расчете на 242 литра отходов. Также необходимо подготовить место, хорошо вентилируемое и достаточное для размещения корзин (баков) для всех видов отходов (по продуктам или блюдам), чтобы было удобно переворачивать корзины (ведра) с собранными отходами. Контейнеры для сбора, сортировки и взвешивания должны быть оптимальных размеров, чтобы их было удобно держать, наполнять и взвешивать, освобождать⁴.

Таблица 2 – Распределение ответов на вопрос «Готовы ли Вы принять участие в мероприятиях по родительскому контролю питания в школе, в оценке пищевых отходов? (Можно отметить несколько вариантов ответов)»?», %

Варианты ответов	Итого по РБ	Город Уфа	Другой город	Районный центр	Село/деревня
Да, уже участвую, во всех мероприятиях	17,3	9,5	15,1	19,1	27,6
Да, приму участие, но только в дегустации блюд	20,8	21,3	22,0	20,4	18,8
Да, готовы участвовать во всем, в том числе в оценке пищевых отходов	14,7	14,6	15,2	15,9	12,9
Нет, не буду участвовать	16,4	21,1	16,5	14,6	12,9
Затрудняюсь ответить	30,8	33,6	31,3	30,0	27,9
Итого	100	100	100	100	100

Источник: Составлено по расчетам автора на основе данных, полученных в ходе социологического опроса в Республике Башкортостан в 2024 г., проведенного сотрудниками Института стратегических исследований АН РБ.

⁴U.S. Environmental Protection Agency Office of Solid Waste and Emergency Response. A guide to conducting and analyzing a food waste assessment. March 2014. – URL: https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-08/documents/r5_fd_wste_guidebk_020615.pdf.



■ Да, уже участвую, во всех мероприятиях
 ■ Да, приму участие, но только в дегустации блюд
 ■ Да, готовы участвовать во всем, в том числе в оценке пищевых отходов
 ■ Нет, не буду участвовать
 ■ Затрудняюсь ответить

Источник: Составлено по расчетам автора на основе данных, полученных в ходе социологического опроса в Республике Башкортостан в 2024 г., проведенного сотрудниками Института стратегических исследований АН РБ.

Рисунок 1 – Распределение ответов на вопрос «Готовы ли Вы принять участие в мероприятиях по родительскому контролю питания в школе, в оценке пищевых отходов? (Можно отметить несколько вариантов ответов)», %

По опыту США, аудит рекомендуется проводить с целью ответить на следующие вопросы: 1) как много еды и напитков идет в отходы? 2) какие виды еды и напитков больше всего выбрасываются? 3) почему учащиеся отказываются от той или иной еды?⁵

Процесс аудита для детей, относящих тарелки с остатками еды, потребует больше времени, чем при обычном завтраке/обеде, это необходимо учитывать при его планировании в школе. Организовать аудит можно с участием детей, включив этот процесс в учебную работу по какому-либо предмету в виде проекта.

По оценкам Энгстрем и Карлссон-Каньяма, наиболее эффективными методами по сокращению пищевых отходов являются информационные кампании, включая обсуждение проблемы в классе и вовлечение учащихся в измерение отходов тарелок и отображение результатов в столовой; приводился итог исследования, что благодаря аудиту, проведенному детьми, количество отходов снизилось на 35% [8].

Для проведения аудита рекомендуется организовать два стола, за первым – опрос о причинах, почему что-то не доели (к нему дети подходят сначала), на втором дети оставляют тарелки с остатками, которые здесь сортируются по видам блюд (продуктов), а затем взвешиваются, после чего отправляются в корзины для отходов, из которых затем столовая их утилизирует обычным для нее способом. Возможно, при больших потоках учащихся потребуется организовать две «станции» для аудита, чтобы увеличить охват питающихся

детей для аудита отходов. Требуется разместить корзины для сбора посуды, освобожденной от пищевых остатков, а также необходимые для работы весы, перчатки, фартуки (халаты), бумажные полотенца, салфетки, организовать цифровую фиксацию процесса аудита (делать фотографии)⁶ и вспомогательные инструменты («грабли», ложки, ножи, планшет с листами для записи данных и карандаши). В процессе аудита для более точной ручной сортировки отходов делается пример того, что складывается в корзину, а на самой корзине прикрепляется фото и название вида отходов. Фотографии следует делать для документирования типов отходов или использовать их, когда есть ограничения по отбору – сортировке (например, запах или часы работы)⁷.

Для ускорения интервью и лучшего понимания детей в ходе аудита целесообразно подготовить опросники, включив туда как вопросы о причинах, почему не доели что-то, так и визуальные оценки доли несъеденного по группам (салат, гарнир и т. п.). В ходе подготовки к аудиту важно сделать устные и письменные объявления о нем, разместить в столовой указатели, обозначив, где и что делается в ходе аудита.

Причины, почему что-либо не доели, могут отличаться между продуктами, при этом ответы можно структурировать по каждому блюду (продукту) и выявить в итоге причину, относящуюся к каждому конкретному продукту, чего невозможно сделать в ходе проводимых нами социологических опросов родителей и детей. Например, яблоки (ребенок сыт, яблоко кислое, испорченное, несочное), картофель (сухой, несоленый, пересоленный, безвкусный) и т. д.

Лист интервью со школьником может включать пункты:

- место проведения опроса;
- дата/период обеда;
- тип еды (по одному пункту в каждой строке);
- причина выбрасывания («не понравилось» – недостаточно подробный ответ и требует от ребенка пояснения);
- идеи по сокращению пищевых отходов – обязательно (если позволяет время).

В этом же листе будет удобно разместить таблицу, куда будет заноситься визуальная оценка доли несъеденного.

⁵ Terry M., Sturdivant S., Nguyen J. Guide to Conducting Student Food Waste Audits A Resource for Schools. – URL: https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/Student_Food_Waste_Audit_FINAL_4-6-2017.pdf.

⁶ Там же

⁷ U.S. Environmental Protection Agency Office of Solid Waste and Emergency Response. A guide to conducting and analyzing a food waste assessment. March 2014. – URL: https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-08/documents/r5_fd_wste_guidebk_020615.pdf.

Журнал взвешивания пищевых отходов может включать вес пустого контейнера, число заполненных контейнеров, наименование продукта, его вес вместе с тарой⁸.

Для проведения анализа отходов также можно использовать структурированное интервью с работниками в сфере школьного питания, сотрудниками школ, участвующими в организации питания детей. Среди вопросов можно использовать следующие, по опыту исследования проблемы отходов в школах в Швеции:

- «Почему вы считаете пищевые отходы проблемой?
- Как вы работаете с пищевыми отходами? На что обращаете внимание?
- Что вы считаете наиболее важным в этом вопросе?
- В чем состоит проблема с пищевыми отходами?
- Каковы причины?
- Каковы причины этих причин?
- Почему это причина? Почему ничего не делается для предотвращения пищевых отходов?

– Что вы думаете о применяемых инструментах и политике по сокращению пищевых отходов?» [10].

Заключение

Исходя из вышеизложенного, аудит пищевых отходов в школах признан одной из эффективных мер в задаче минимизации отходов, в управлении меню и воспитании бережливого отношения к еде, формировании привычек осознанного и здорового питания. Реализация аудита возможна как с помощью родителей, так и при участии самих детей. Каждый восьмой родитель в сельской местности, а в городах – каждый седьмой, готов участвовать в аудите пищевых отходов в школьных столовых, позволяющем получить более точную и полную информацию о питании детей и эффективный инструмент в задаче по изменению питания детей в школе. Такой аудит может служить инструментом оценки качества еды и удовлетворенности питанием в школьных столовых и в итоге стать основанием для пересмотра или прекращения договорных отношений с тем или иным оператором питания.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Столь А. В. Оценка удовлетворенности школьным питанием в муниципальных образованиях Республики Башкортостан как метод получения обратной связи при управлении качеством питания // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 1 (46). С. 62–71. DOI 10.22394/2304-3385-2024-1-62-71. EDN WIMNHL.
- [2] Rojas-Vargas, J., Monge-Fernández, Y., Jiménez-Morales, M. F., Brenes-Peralta, L., Arguedas-Camacho, M., Hidalgo-Viquez, C., Vásquez-Rodríguez, B. (2021). Food loss and waste in food services from educational institutions in Costa Rica. *Revista Tecnología en Marcha*, 34(2), 187–196. DOI 10.18845/tm.v34i2.4854.
- [3] García-Herrero, L., De Menna, F., Vittuari, M. (2019). Food waste at school. The environmental and cost impact of a canteen meal. *Waste Management*, 100, 249–258. DOI 10.1016/j.wasman.2019.09.027.
- [4] Aires, C., Saraiva, C., Fontes, M.C., Moreira, D., Moura-Alves, M., Gonçalves, C. (2021) Food Waste and Qualitative Evaluation of Menus in public University Canteens – Challenges and Opportunities. *Foods*, 10, 2325. DOI 10.3390/foods10102325.
- [5] Elinder, Liselotte & Eustachio Colombo, Patricia & Patterson, Emma & Parlesak, Alexandr & Lindroos, Anna. (2020). Successful Implementation of Climate-Friendly, Nutritious, and Acceptable School Meals in Practice: The OPTIMAT™ Intervention Study. *Sustainability*. 12. 8475. DOI 10.3390/su12208475.
- [6] Rossi, L., Ferrari, M., Martone, D., Benvenuti, L., De Santis, A. (2021) The Promotions of Sustainable Lunch Meals in School Feeding programs: The Case of Italy. *Nutrients*, 13, 1571. <https://doi.org/10.3390/nu13051571>.
- [7] Kasavan, S., Yusoff, S., Ali, N. I. M., Masarudin, N. A. (2021). Reducing food waste at school canteens: The behaviour of school communities. *Geografia*, 17(2). DOI 10.17576/geo-2021-1702-05.
- [8] Derqui Zaragoza, B., Grimaldi, D., Fernández Alarcón, V. (2019). Building and managing sustainable schools: the case of food waste. DOI 10.1016/j.jclepro.2019.118533.
- [9] Bustamante, M., Afonso, A., De los Ríos, I. (2018). Exploratory analysis of food waste at plate in school canteens in Spain. *LA GRANJA. Revista de Ciencias de la Vida*, 28(2), 20–42. DOI 10.17163/lgr.n28.2018.02.
- [10] Persson Osowski, C., Osowski, D., Johansson, K., Sundin, N., Malefors, C., Eriksson, M. (2022) From Old Habits to New Routines – A Case Study of Food Waste Generation and Reduction in Four Swedish Schools. *Resources*, 11, 5. DOI 10.3390/resources11010005.
- [11] Boschini, M., Falasconi, L., Giordano, C., Franco, S., Cicatiello, C., Marangon, F., Troiano, S. (2017). Preliminary results of a methodology for determining food waste in primary school canteens. *Italian Review of Agricultural Economics*, 72 (3), 303–310. DOI 10.13128/REA-22805.
- [12] Lagorio, A., Pinto, R., Golini, R. (2018). Food waste reduction in school canteens: Evidence from an Italian case. *Journal of Cleaner Production*, 199, 77–84. DOI 10.1016/J.JCLEPRO.2018.07.077.
- [13] Васюкова А.Т., Кривошонов К.В., Веденяпина М.Д., Кузнецов В.В. Моделирование системы оценки «индекса несъедемости» в школьной столовой на примере рыбных блюд // Рыбное хозяйство. 2022. № 2. С. 88–100. DOI 10.37663/0131-6184-2022-2-88-100. EDN PPQVVR.

⁸U.S. Environmental Protection Agency Office of Solid Waste and Emergency Response. A guide to conducting and analyzing a food waste assessment. March 2014. – URL: https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-08/documents/r5_fd_wste_guidebk_020615.pdf.

- [14] Santana SA, Batista SA, da Costa Maynard D, Ginani VC, Zandonadi RP, Botelho RBA. Acceptability of School Menus: A Systematic Review of Assessment Methods. *Int J Environ Res Public Health*. 2023 Jan 27; 20 (3): 2242. DOI 10.3390/ijerph20032242.
- [15] Elnakib, S. A., Quick, V., Mendez, M., Downs, S., Wackowski, O. A., Robson, M. G. (2021). Food waste in schools: a pre-/post-test

study design examining the impact of a food service training intervention to reduce food waste. *International journal of environmental research and public health*, 18 (12), 6389. DOI 10.3390/ijerph18126389.

REFERENCES

- [1] Stol, A. V. (2024) Assessment of satisfaction with school meals in municipal units of the Republic of Bashkortostan as a method of obtaining feedback when managing food quality. Municipality: Economics and Management, (1), 62–71. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-1-62-71>.
- [2] Rojas-Vargas, J., Monge-Fernández, Y., Jiménez-Morales, M. F., Brenes-Peralta, L., Arguedas-Camacho, M., Hidalgo-Viquez, C., Vásquez-Rodríguez, B. (2021) Food loss and waste in food services from educational institutions in Costa Rica. *Revista Tecnología en Marcha*, 34 (2), 187–196. <https://doi.org/10.18845/tm.v34i2.4854>.
- [3] García-Herrero, L., De Menna, F., Vittuari, M. (2019) Food waste at school. The environmental and cost impact of a canteen meal. *Waste Management*, 100, 249–258. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2019.09.027>.
- [4] Aires, C., Saraiva, C., Fontes, M.C., Moreira, D., Moura-Alves, M., Gonçalves, C. (2021) Food Waste and Qualitative Evaluation of Menus in public University Canteens – Challenges and Opportunities. *Foods*, 10, 2325. <https://doi.org/10.3390/foods10102325>.
- [5] Elinder, Liselotte & Eustachio Colombo, Patricia & Patterson, Emma & Parlesak, Alexandr & Lindroos, Anna. (2020) Successful Implementation of Climate-Friendly, Nutritious, and Acceptable School Meals in Practice: The OPTIMAT™ Intervention Study. Sustainability. 12. 8475. <https://doi.org/10.3390/su12208475>.
- [6] Rossi, L., Ferrari, M., Martone, D., Benvenuti, L., De Santis, A. (2021) The Promotions of Sustainable Lunch Meals in School Feeding programs: The Case of Italy. *Nutrients*, 13, 1571. <https://doi.org/10.3390/nu13051571>.
- [7] Kasavan, S., Yusoff, S., Ali, N. I. M., & Masarudin, N. A. (2021) Reducing food waste at school canteens: The behaviour of school communities. *Geografia*, 17 (2). <https://doi.org/10.17576/geo-2021-1702-05>.
- [8] Derqui Zaragoza, B., Grimaldi, D., Fernández Alarcón, V. (2019) Building and managing sustainable schools: the case of food waste. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118533>.
- [9] Bustamente, M., Afonso, A., De los Ríos, I. (2018) Exploratory analysis of food waste at plate in school canteens in Spain. *LA GRANJA. Revista de Ciencias de la Vida*, 28(2), 20–42. <https://doi.org/10.17163/lgr.n28.2018.02>.
- [10] Persson Osowski, C., Osowski, D., Johansson, K., Sundin, N., Malefors, C., Eriksson, M. (2022) From Old Habits to New Routines – A Case Study of Food Waste Generation and Reduction in Four Swedish Schools. *Resources*, 11, 5. <https://doi.org/10.3390/resources11010005>.
- [11] Boschini, M., Falasconi, L., Giordano, C., Franco, S., Cicatiello, C., Marangon, F., & Troiano, S. (2017) Preliminary results of a methodology for determining food waste in primary school canteens. *Italian Review of Agricultural Economics*, 72 (3), 303–310. <https://doi.org/10.13128/REA-22805>.
- [12] Lagorio, A., Pinto, R., Golini, R. (2018) Food waste reduction in school canteens: Evidence from an Italian case. *Journal of Cleaner Production*, 199, 77–84. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.077>.
- [13] Vasyukova, A.T., Krivosheonok, K.V., Vedenyapina, M.D., Kuznetsov, V.V. (2022) Modeling a system for assessing the “inedibility index” in a school canteen using the example of fish dishes. *Fisheries*. 2, 88–100. <https://doi.org/10.37663/0131-6184-2022-2-88-100>. <https://elibrary.ru/ppqgvvr>.
- [14] Santana, SA, Batista, SA, da Costa Maynard D, Ginani VC, Zandonadi RP, Botelho RBA. (2023) Acceptability of School Menus: A Systematic Review of Assessment Methods. *Int J Environ Res Public Health*. Jan 27; 20 (3): 2242. <https://doi.org/10.3390/ijerph20032242>.
- [15] Elnakib, S. A., Quick, V., Mendez, M., Downs, S., Wackowski, O. A., Robson, M. G. (2021) Food waste in schools: a pre-/post-test study design examining the impact of a food service training intervention to reduce food waste. *International journal of environmental research and public health*, 18 (12), 6389. <https://doi.org/10.3390/ijerph18126389>.

УЧИТЕЛЬ В СОЦИАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Б. Ю. Берзин¹, А. В. Мальцев¹, Д. В. Шкурин¹

¹ Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В статье рассматриваются проблемы образования и учительства, которые в последнее время находятся в фокусе общественного внимания: реформирование самой образовательной системы, повышение качества образовательного процесса, развитие материально-технической базы, вопросы материального благополучия учителей. Общественность по-прежнему волнует система ЕГЭ (Единый государственный экзамен), подготовка учащихся к жизни в современных реалиях, социальный статус профессии «учитель». Образовательная ситуация тесно связана с местом ее локализации, и поэтому ее развитие зачастую связано с территорией, где происходит взаимодействие главных авторов образовательного процесса: педагогов, учащихся и их родителей. Интересен анализ социального пространства, который происходит в муниципальных образованиях в городах конкретного региона.

Методы. Для исследования проблемы использовался метод социологического анкетного опроса, проведенный в пяти городах Свердловской области. В нем приняли участие более двух тысяч учителей. Целью опроса было выявление состояния социального самочувствия учительства и влияние на него различных факторов. Поводом и теоретической предпосылкой проведения подобного исследования послужило пятидесятилетие со дня выхода в свет первой отечественной монографии, посвященной такой форме социального бытия материи, как социальное пространство. Методологической основой послужили работы отечественных и зарубежных социологов по проблемам социального пространства.

Результаты и обсуждение. Следует отметить, что наиболее усиленно происходит взаимодействие с учащимися, несколько слабее с их родителями. Лучше всего складываются отношения с коллегами по работе. Выбор профессии «учитель» респонденты совершили сознательно и многие менять профессию не собираются. Опрошенные в абсолютном большинстве уверены в необходимости образовательных реформ и указывают на факторы, препятствующие эффективности образовательных результатов.

В статье анализируется отношение учителей к ЕГЭ, дистанционному обучению, к существующей системе отчетности. Исследование показало, что месторасположение (географический фактор) города не оказывает принципиального влияния на самочувствие учителей, более значительную роль играют исторические особенности развития, социально-экономические факторы, прежде всего специфика общественного производства.

Существующая система подготовки и переподготовки учительства способствует формированию профессиональной идентичности, созданию социально-психологической общности, воспитанию общей системы норм и традиций, ценностей и социальных установок у педагогических кадров.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: учительство, самочувствие, социальное пространство, город, реформирование образования, социальное взаимодействие.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Берзин Б. Ю., Мальцев А. В., Шкурин Д. В. Учитель в социальном пространстве современного города // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 48–58. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-48-58. EDN GRMMUV.

© Б. Ю. Берзин, А. В. Мальцев, Д. В. Шкурин, 2024

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Берзин Борис Юрьевич – доктор философских наук, профессор; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19) – *профессор кафедры общей и социальной психологии*; berzinb@yandex.ru. SPIN-код: 5593-2974, ORCID: 0000-0002-5500-9454.

Мальцев Алексей Владимирович – кандидат биологических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19) – *доцент кафедры общей и социальной психологии*; A.V.Maltsev@urfu.ru. SPIN-код: 5425-0768, ORCID: 0000-0001-8097-7863.

Шкурин Денис Вадимович – кандидат социологических наук, доцент; Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (620002, Россия, Екатеринбург, ул. Мира, 19) – *доцент кафедры прикладной социологии*; kafedra_ps_urfu@mail.ru. SPIN-код: 3240-3077, ORCID: 0000-0003-2367-4617.

Статья поступила: 26.07.2024; рецензия получена: 17.08.2024; принята к публикации: 16.09.2024.

TEACHER IN THE SOCIAL SPACE OF A MODERN CITY

B. Yu. Berzin¹, A. V. Maltsev¹, D. V. Shkurin¹

¹ Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The article examines the problems of education and teaching, which have recently been in the focus of public attention. This is the reform of the educational system itself, improving the quality of the educational process, developing its material and technical base, issues of the material well-being of teachers. The public is still concerned about the Unified State Exam system, preparing students for life in modern realities, the social status of the profession of «teacher». The educational situation is closely related to the place of its localization and therefore its development is often associated with the territory where the interaction of the main authors of the educational process takes place: teachers, students and their parents. Of interest is the analysis of this social space, which, in particular, occurs in municipalities, in the cities of a particular region.

Methods. To study the problem, the method of sociological questionnaire survey was used, which was conducted in 5 cities of the Sverdlovsk region. More than 2 thousand teachers took part in it. The purpose of the survey was to identify the state of social well-being of teachers and the influence of various factors on it. The reason and theoretical premise for conducting such a study was the fiftieth anniversary of the publication of the first domestic monograph devoted to such a form of social existence of matter as social space. The methodological basis was the works of domestic and foreign sociologists on the problems of social space.

Results and discussion. It should be noted that the most intense interaction is with students, somewhat weaker with the parents of students. The best relationships are with colleagues at work. The respondents made a conscious choice of the profession «teacher» and the majority are not going to change their profession. The respondents in the vast majority are confident in the need for educational reforms and point to factors that hinder the effectiveness of educational results.

The article analyzes the attitude of teachers to the Unified State Exam, distance learning, to the existing reporting system. The study showed that the location (geographical factor) of the city does not have a fundamental impact on the well-being of teachers, a more significant role is played by historical features of development, socio-economic factors: first of all, the specificity of social production. The existing system of training and retraining of teachers

contributes to the formation of professional identity, the creation of a socio-psychological community, the development of a common system of norms and traditions, values and social attitudes among teaching staff.

KEYWORDS: teaching, well-being, social space, city, education reform, social interaction.

FOR CITATION:

Berzin, B. Yu., Maltsev A. V., Shkurin D. V. (2024) Teacher in the social space of a modern city. *Municipality: Economics and Management*, (3), 48–58. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-48-58>. <https://elibrary.ru/grmmuv>.

AUTHORS' INFORMATION:

Boris Yu. Berzin – Doctor of Philosophy, Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (620002, Russia, Yekaterinburg, Mira St., 19) – *Professor of the Department of General and Social Psychology*; berzinb@yandex.ru. SPIN-code: 5593-2974, ORCID: 0000-0002-5500-9454.

Aleksey V. Maltsev – Candidate of Biological Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (620002, Russia, Yekaterinburg, Mira St., 19) – *Associate Professor of the Department of General and Social Psychology*; A.V.Maltsev@urfu.ru. SPIN-code: 5425-0768, ORCID: 0000-0001-8097-7863.

Denis V. Shkurin – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (620002, Russia, Yekaterinburg, Mira St., 19) – *Associate Professor of the Department of Applied Sociology*; kafedra_ps_urfu@mail.ru. SPIN-code: 3240-3077, ORCID: 0000-0003-2367-4617.

The article was submitted 26.07.2024; reviewed 17.08.2024; accepted for publication 16.09.2024.

Введение

Современный российский учитель и учительство как социальная общность периодически находится в фокусе внимания общественного мнения. Чаще всего это происходит в начале и конце учебного года, и когда о социальных проблемах образования говорит руководство страны. Вопросы эффективности образовательной политики, воспитания молодежи были озвучены в Послании Президента РФ Федеральному собранию в 2024 году¹. Поставлены задачи: строительство новых школ, поддержка педагогических вузов, совершенствование системы ЕГЭ (Единый государственный экзамен), формирование новой модели оплаты труда педагогов. Уже в этом году везде должна быть введена оплата за классное руководство в малых городах. Об актуальности этих проблем свидетельствуют результаты исследования самочувствия учителей за последние годы в пяти городах Свердловской области.

Уже несколько десятилетий российская школа находится в процессе реформирования: вводятся новые или уходят имеющиеся образовательные дисциплины, внедрено ЕГЭ и ОГЭ, меняются принципы финансирования, а главное, происходят

попытки добиться соответствия уровня образования тенденциям развития современного российского общества. Ведущая роль в этом принадлежит учительству как некой социальной общности, призванной реально воплощать задачи образовательной политики.

Развитие общности происходит в условиях противоречий, характерных для нашего исторического периода: бюрократизация учительского труда и его творческий характер, непрестижность профессии и одновременно особое значение для общества. Об этом стали чаще умалчивать, но по-прежнему важна деятельность тех, кто закладывает «духовные скрепы» единства государства, несмотря на размеры территории, исторические особенности, климатические различия, доступность материальных благ.

Именно учительство должно быть ведущим звеном в социализации детей и молодежи, но при этом нарастает противоречие между педагогами и родителями учащихся по их вкладу в процесс приобщения подрастающего поколения к ценностям российского общества. Кроме того, возникает противоречие между учащимися и преподавателями, учителями и управленческими структурами.

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.02.2024. – URL: consultant.ru.

Именно в процессе взаимодействия общности возникает поле, которое Г. Зиммель², а позднее и П. Бурдье назвали социальным пространством [1]. Взаимодействие рассматривается как определенная последовательность взаимно ориентированных действий субъектов, общностей, групп и индивидов в зависимости от социальных действий других субъектов, которое может определяться совокупностью норм и правил, регулируемых обществом, его социальными институтами [2].

В отечественном обществознании одним из первых поднял тему социального пространства Г. Е. Зборовский (пятьдесят лет выхода в свет его работы «Пространство и время как формы социального бытия» исполнилось в апреле 2024 года)³. Среди других российских исследователей известность получили работы А. Ф. Филиппова [3].

Г. Е. Зборовский, опираясь на работы Демокрита, Аристотеля, Канта и Гегеля, выдвинул концепцию социального пространства как формы социального бытия, в которой локализована деятельность человека в конкретных определенных сферах по месту ее проявления. С позиции автора, социальное пространство – объективная реальная форма общественного бытия, в которой присутствуют различные ступени, от физических до психологических, обладающие качественными и количественными характеристиками, как общими, так и специфическими³.

Выделение особой формы социального пространства обусловлено потребностями развития общественных наук, прежде всего теории познания.

В дальнейшем, опираясь на урбанистическую концепцию социального пространства, Г. Е. Зборовский рассматривает город как локализацию общественных связей, взаимодействий различных социальных общностей людей, населяющих ту или иную территорию. При этом сам город выступает как некая общность, определяющая многие социальные процессы, протекающие в нем [4].

А. Ф. Филиппов в своей монографии обосновывает необходимость исследования пространства в социальной науке, раскрывает особенности социологии пространства Георга Зиммеля, уделяет особое внимание социологии места. При этом акцент делается на понятии «локал» – это не место, не ландшафт, не территория, это привязка физического окружения к определенным взаимодействиям, из

которых состоит социальное образование: от ограниченного пространства (квартира) до более обширного (поселение, город, страна) [3, с. 241–242]. Для А. Ф. Филиппова место – это узел социальных отношений, их визуализация в настоящем времени [3, с. 249].

Основываясь на обозначенных позициях Г. Е. Зборовского и А. Ф. Филиппова, выделим два важных для нашего исследования момента:

1) локализация деятельности субъекта общности в социальном пространстве;

2) локализация этой деятельности в конкретном месте, определенном физическом пространстве.

Другими словами, всякая человеческая деятельность осуществляется в конкретном месте, обладающем определёнными условиями. Классик социологии Г. Зиммель социальное пространство, где территория включена в социальное взаимодействие, считал городом⁴.

Питирим Сорокин рассматривал социальное пространство как многомерное, содержащее множество осей дифференциации, вертикальных и горизонтальных измерений, подверженных изменениям. Город он выделял как особое социально-культурное пространство [5].

В современной научной литературе встречаются несколько методологических подходов к изучению города как социального пространства. Цивилизационный – как центр эффективных коммуникаций, обменов и социальных инноваций, благодаря чему поддерживается оптимальность баланса в различных сферах взаимодействия; социокультурный – производство смыслов и символов; формационный – как форма социальной организации [6].

Конечно, смысл в выделении методологических подходов существует, но в определенном плане практичен анализ города как сложной системы: пространственно-поселенческой, структурно-функциональной, социокультурной, средовой. Это позволяет выделить специфику города, а именно: интенсивность жизни, разнообразие, концентрацию, степень дифференциации и интеграции. К основным признакам города как пространственного скопления людей, жилья, вещей и отношений относится его своеобразие, определенная численность, образ жизни города, наличие официального статуса как системы взаимодействия различных типов жизнедеятельности [7]. Внутри города выделяются

² Зиммель Г. (1996). Социология пространства // Г. Зиммель. Избранное в 2-х т. Т. 2 Созерцания жизни. М.: Юрист. 607 с.

³ Зборовский Г. Е. (1974). Пространство и время как формы социального бытия. Свердловск: Свердловский юридический институт. 224 с.

⁴ Зиммель Г. (2002). Большие города и духовная жизнь // Логос. № 3. С. 23–34.

следующие показатели: социально-территориальный, социально-демографический, хозяйственно-экономический, политический, информационно-образовательный, здравоохранения и спорта, культуры [8, с. 20].

Некоторые авторы пытаются более подробно анализировать такие подробности социального пространства, как культурное, культурно-образовательное и образовательное пространство.

Остановимся на этих подходах более подробно, так как это соответствует цели нашего исследования. Т. О. Гаврилина в социокультурное пространство города включает взаимосвязь социокультурных феноменов и структурных элементов городского пространства, к ним она относит семь феноменов: образовательные, культурно-досуговые, информационно-коммуникационные, аксиологические, семейные, личностной самореализации и пространство общей судьбы. Все они локализируются в рамках города [9].

Р. Ю. Порозов рассматривает социальное пространство города как пространство взаимодействия групп людей, проживающих на данной территории, результат ценностно-ориентационной деятельности этих социальных групп. Образовательное пространство при этом является динамически целостной структурой, элементы которой используются субъектами для трансляции и освоения определенного комплекса ценностей и смыслов. В образовательном пространстве посредством социальных институтов (образовательных учреждений) воспроизводятся общественные отношения, ценности и нормы [10].

На наш взгляд, именно воспроизводство общественных отношений делает город в определённой степени носителем, институтом формирования и распространения норм, традиций и ценностей, присущих стране, народу в целом. И только в какой-то степени – специфическим центром распространения знаний. Специфика определяется уровнем территориальной доступности, ограниченностью ресурсов и другими особенностями.

Авторы едины в понимании сущности образовательного пространства – это локализация образовательной деятельности в конкретных условиях поселения; это набор взаимосвязанных условий, которые оказывают влияние на образование человека –

поле взаимодействия образовательных сред [11], пространство совместной деятельности различных возрастных групп, где разворачивается образовательный процесс, то есть пространство действий субъекта по системному обучению и воспитанию; это форма сосуществования и взаимодействия образовательных институтов, направленных на сохранение, воспроизводство и производство различных типов культур [12].

Мы согласны с подобным определением с небольшими уточнениями – это пространство взаимодействия нескольких социальных общностей: детей и родителей, учителей, преподавателей и воспитателей, работников административно-управленческого аппарата различного уровня и ряда социальных институтов (семьи, школы, вузов и других образовательных учреждений), а также предприятий и организаций, включенных тем или иным образом в воспитательный процесс.

Материалы и методы

Опираясь на изложенные теоретические концепции, в течение последних шести лет был проведен цикл социологических исследований социального пространства в пяти городах Свердловской области, посвященных социальному и профессиональному самочувствию учителей начальной, средней и старшей школы. Опрашивались учителя г. Екатеринбурга ($n = 529$ человек) – мегаполис; г. Нижнего Тагила ($n = 566$ человек) и г. Каменска-Уральского ($n = 506$ человек) – большие города; г. Новоуральска ($n = 412$ человек) – средний город и г. Камышлова ($n = 201$ человек) – малый город⁵. Выборка соответствует генеральной совокупности в каждом городе по полу, возрасту и стажу работы.

В исследовании применялись следующие инструменты: анкета, состоящая из 78 вопросов, и набор психологических тестов, направленных на изучение системы ценностных ориентаций, профессионального выгорания и психологического благополучия личности учителя. Данная статья основывается на материале социологического опроса 2214 учителей, работающих в разных городах Свердловской области.

Анкета была разработана на основе анкеты Института философии и права УРО АН СССР в 1989 году и состояла из двух частей. В одну входили вопросы

⁵ г. Екатеринбург – население 1539 тыс. человек, 163 общеобразовательных учреждения, 7,8 тыс. педагогических работников. – URL: www.Екатеринбург.РФ (дата обращения: 07.09.2024).

г. Нижний Тагил – население 334,2 тыс. человек, 64 школы, 5229 учителей. – URL: www.ntagil.org. Образование (дата обращения: 07.09.2024).

г. Каменск-Уральский – население 162,2 тыс. человек, 31 общеобразовательное учреждение, 1154 педагога. – URL: www.Obr-ku.ru (дата обращения: 07.09.2024).

г. Новоуральск – население 77,8 тыс. человек, 13 школ, 578 учителей. – URL: www.Novouralsk.midural.ru. Образование (дата обращения: 07.09.2024).

г. Камышлов – население 26,1 тыс. человек, 6 школ, 246 педагогов. – URL: www.Kam.-news.ru. Камышловские известия в новом учебном году (дата обращения: 07.09.2024).

для сравнения с исследованием 90-х годов, в другую – проблемы, волнующие учительство в сегоднешние дни.

Результаты и обсуждение

Социально-демографический портрет учителя

Исследование подтвердило, что профессия имеет «женское лицо», 90% опрошенных – женщины. Это подтверждают и данные статистики, отличия по городам незначительные: Новоуральск – 89,3%, Камышлов – 93,5%. Возрастная структура учительства имеет определённые различия, общим является наличие модальных групп: 40–49 лет – 28,9% опрошенных почти во всех городах; 50–55 лет – 18,3%; 30–39 лет – 17,8%. Кроме того, значительна группа пенсионного возраста. Например, в г. Новоуральске старше 55 лет каждый пятый учитель. Больше всего молодежи в г. Камышлове, там доля учителей до 24 лет составляет 13,9%.

Большинство опрошенных работают в обычных общеобразовательных школах – 71,5%, остальные – в лицеях, гимназиях и школах с углубленным изучением предметов. 61% – учителя средних и старших классов, 55,6% – ведут предметы гуманитарного цикла. Абсолютное большинство преподавателей имеет учебную нагрузку в часах больше, чем на ставку (около 70%), причем свыше 26 часов – 49,9%.

Средняя заработная плата опрошенных – 30692,5 рублей в месяц. В системе общего образования свыше 18 лет работают 56,8% опрошенных (в Новоуральске – 68,2%).

Семейное положение замужем (женат) – 61,1%. Не имеют детей – 21,5% опрошенных, 90,0% проживают в отдельных благоустроенных квартирах или имеют собственный дом.

Конкретной целью исследования является опровержение или подтверждение гипотезы об определенной специфике самочувствия учителя в зависимости от территории проживания, условий работы, взаимодействия с включенными в образовательную деятельность социальными общностями, такими как родители, учащиеся, а также удовлетворенность системой взаимодействия с административно-управленческими структурами.

Среди заданных учителям вопросов для анализа были выбраны те, которые отражают характер взаимодействия авторов образовательного процесса (педагогов, родителей учащихся, самих учащихся и администрации школы); факторы, обуславливающие отношение к профессии «учитель» и к реформам,

происходящим в системе общего образования, а также отдельные социально-демографические характеристики опрошенных.

Следует отметить, что отношение между учителями и учащимися хорошие: «существует взаимопонимание» – так ответило 59,5% всех опрошенных (различия между г. Екатеринбург и г. Камышловом 55,1% и 65,7% соответственно); «пытаемся по возможности понять друг друга» – 38,0%. Полученные данные согласуются с результатами проводимых ранее исследований [13].

Несколько ниже градус взаимопонимания и другой порядок цифр в оценке отношений с родителями учеников: «взаимопонимание» – 37,8%; «пытаемся по возможности понять друг друга» – 57,2% (наиболее различаются также г. Екатеринбург и г. Камышлов, удовлетворены отношениями 33,8% и 45,3% соответственно).

Хорошие отношения с администрацией отмечает в среднем каждый второй респондент (г. Каменск-Уральский – 61,0%, г. Екатеринбург – 43,0%).

Лучше всего складываются отношения с коллегами – 64,0% удовлетворенных, 33,3% указали на стремление понять друг друга. Важно подчеркнуть, что на конфликтность отношений указало всего 5,0% – это отношения к родителям учащихся и администрации.

Можно сказать, что социальное партнерство действующих авторов образовательного процесса направлено на оптимальность взаимодействия, а дисгармоничный характер в большей степени имеют отношения учительского сообщества и родителей. Косвенным подтверждением этого служит мнение учителей о важности оценки их работы различными субъектами взаимодействия:

- 1) ученики – 50,0%;
- 2) коллеги – 25,0%;
- 3) родители – 10,0%.

Основное недовольство учителей (около одной трети опрошенных) вызывает слабая заинтересованность родителей в качестве образования своих детей, и потому 66,6% учителей считают, что родителей следует обязательно привлекать к разным видам деятельности при организации учебно-воспитательного процесса в школе.

Выбор профессии и отношение к ней

Абсолютное большинство имеет высшее образование (почти 87,0%), отличается только г. Камышлов – 25,9% учителей получили лишь среднее образование. Окончили школу в сельской местности – 14,4% (г. Камышлов 24,9%).

Профессия, в том числе и профессия учителя, во многом определяет благополучие человека, особенно психологическое [14; 15]. Выбор профессии учителя был обусловлен различными мотивами: 36,9% указали на то, что чувствовали призвание. Однако распределение мотивов отличается в обследованных городах. Так, например, мотив «получить высшее образование» выбрали 5,9% учителей в г. Екатеринбурге и 17,3% в г. Нижнем Тагиле (различие можно объяснить структурой и количеством вузов в этих городах), «настояли родители» – 3,2% в Новоуральске и 9,5% в Камышлове.

Удовлетворенность профессией практически идентична на исследуемых территориях: 42,9% – «в основном доволен»; 42,9% – «доволен, профессия мне нравится». Это в какой-то мере подтверждается и ответами на вопрос «Входит ли в Ваши планы сменить работу?»: 80% ответили «нет, не входит». Существенных различий в ответах не зафиксировано. Однако заметна дифференциация ответов при ответе на вопрос «Хотели бы Вы, чтобы кто-нибудь из ваших детей стал учителем?» (табл. 1). Особенно отличаются города, которые одновременно являются центрами сельскохозяйственных территорий.

Таблица 1 – Распределение ответов учителей на вопрос «Хотели бы Вы, чтобы кто-нибудь из ваших детей стал учителем?» по муниципалитетам, в %

Муниципалитет	Ответы		
	Да	Нет	Трудно сказать
Екатеринбург	18,2	42,2	39,6
Новоуральск	17,2	46,1	36,7
Нижний Тагил	22,8	37,8	39,4
Каменск-Уральский	27,9	35,9	36,2
Камышлов	29,9	26,4	43,8

Подобная дифференциация ответов заметна и на вопрос о причинах возможного ухода из школы:

1) ненормированный рабочий день, который не оставляет времени на семью, личную жизнь – в среднем 46,6%, причем, например, в Камышлове – 66,7%, а в Каменске-Уральском – 36,9%;

2) заработок ниже, чем хотелось – 41,7%;

3) рост профессионального мастерства не меняет статуса, заработной платы, престижа учителя – в среднем 17,6%. (г. Нижний Тагил – 47,0%, г. Каменск-Уральский – 17,6%).

Более подробно респонденты высказались о возможностях учительской профессии. Только 9,0% заявили, что представляли ее такой, какая она оказалась (г. Камышлов – 5,5%):

1) первой в рейтинге профессиональных возможностей оказалась возможность проявления своих способностей, творческой самореализации в труде. 67,1% опрошенных утверждают, что профессия создает все условия для проявления этих способностей. Значимо различаются г. Екатеринбург – 76,3% и г. Камышлов – 61,2%;

2) опрошенные высоко оценили возможность профессии «учитель» по разнообразию ситуаций и их нестандартности – 64,0% (г. Екатеринбург – 73,0%, г. Каменск-Уральский – 60,0%);

3) практически каждый второй респондент оценил в профессии возможность общения с интересными

людьми – 47,0% от числа всех опрошенных. Наибольшие различия в оценке этого показателя были между учителями г. Камышлова – 59,7% и г. Новоуральска – 40,1%;

4) четвертую позицию заняла возможность проявления самостоятельности, свободы в профессиональной деятельности – 34,7%. Но при этом значимых различий между муниципалитетами нет;

5) каждый пятый опрошенный считает, что профессия позволяет в большей степени занять достойное место в обществе – 24,4%. Различаются г. Екатеринбург и г. Камышлов практически в два раза: 18,7% и 36,8% соответственно.

Закрывают рейтинг оценки по следующим позициям:

6) служебного продвижения, деловой карьеры – 8,9%;

7) материальной обеспеченности – 7,5%;

8) наличия свободного времени – 7,4%;

9) устройства личной жизни – 5,7%.

Значимых различий между городами в проведенном исследовании по пунктам 6–9 нет. Следует только отметить, что в г. Екатеринбурге в два раза больше недовольных материальной обеспеченностью, чем, например, в г. Камышлове – 73,4%, против 34,8%.

В результате анализ ответов позволяет сделать вывод, что сегодня в гипотетической ситуации респонденты выбрали бы работу, позволяющую

больше зарабатывать (46,6% – первое место рейтинга ответов) и творческую, интересную – 35,9%, второе место рейтинга ответов.

В целом следует отметить, что из проблем, наиболее беспокоящих респондентов, на первом месте здоровье (57,9% от всех ответов) и материальные затруднения (43,6% от всех ответов), в наименьшей степени – отношения с коллегами и с администрацией школы. Значимые различия в оценках проблем здоровья между г. Екатеринбург и г. Новоуральском объясняются прежде всего возрастной структурой учительства в этих городах.

Отношение учительства к реформированию общего образования и к отдельным проблемам этого процесса

В целом учительство как социальная группа отличается консерватизмом [16]. Учителя в обследованных городах Свердловской области принципиально не расходятся в оценке необходимости обновления образования. Они считают, что изменения должны носить частичный характер (70,3%), однако почти треть опрошенных считает, что делать это надо и делать кардинально (26,4%). Среди сторонников серьезных реформ выделились два города, но с отличиями по количеству «реформаторов». Меньше всего их в г. Каменске-Уральском (21,0%), больше всего в Нижнем Тагиле (32,0%). Сторонников сохранения существующего положения дел всего 3,0%.

Прежде всего респонденты обращают внимание на недостаточную результативность образовательной системы и выделяют ряд факторов, влияющих на это. На первое место вышли факторы, на первый взгляд, не очень связанные с организацией учебного процесса: слабая заинтересованность родителей в качестве образования своих детей – 68,5% (разброс оценок между городами порядка 10,0% – от 64,0% до 74,0%); низкий уровень способностей и заинтересованности учащихся – 61,3%. На это обращают внимание преподаватели из Нижнего Тагила – 68,2%, меньше таких оценок в г. Екатеринбурге – 55,9%. Обращает на себя тот факт, что это самые большие города области.

Третье место в списке занял такой фактор, как недостаточное материально-техническое обеспечение образовательной программы (35,9%). Различия в позициях городских учителей незначительны и составляют около 5%. Далее идут такие факторы, как неэффективное руководство системой образования – 29,7%; неэффективная организация учебного процесса – 26,0% (больше всего отметивших этот фактор в г. Екатеринбурге и г. Нижнем Тагиле – 32,0%, меньше всего в г. Камышлове – 14,0%); недостаточное

учебно-методическое и информационное обеспечение образовательной программы – 25,0%; недостаточно профессиональный уровень учителей – 16,0%; необъективность оценки уровня образовательных результатов – 16,0%.

Следует отметить, что основная масса учителей проинформирована о программах развития образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях – 93,0–94,0% во всех обследованных городах. Учителя указали в качестве основных источников такой информации совещания, курсы повышения квалификации, интернет-ресурсы.

Среди многих вопросов, волнующих учительство в организации учебного процесса, особо выделяется проблема отчетов и проверок, дистанционное обучение и ЕГЭ. Особое значение в широком общественном пространстве придается именно теме ЕГЭ. Многие годы идет дискуссия о его плюсах и минусах. Учительство, несомненно, является одним из самых заинтересованных участников этого процесса. По отношению к ЕГЭ в ответах учителей проявились две полярные позиции: полная поддержка – около 10,0% и полная отмена – около 12,0%. Но основная часть респондентов видит достоинства и недостатки в такой форме государственной аттестации учащихся. Об этом же свидетельствуют данные опроса, касающиеся объективности оценки результатов образовательной деятельности.

Как следует из таблицы 2, результаты государственных экзаменов считаются наиболее объективными в учительской среде, также положительно оценивается поступление выпускников школ в высшие учебные заведения. Определенные значимые различия между городами в оценке критериев объективности фиксируются в поступлении в вузы и успехах в олимпиадах, особенно между мегаполисом и малыми городами (г. Камышлов).

В г. Екатеринбурге объективными показателями, например, ЕГЭ считают 44,0%, а в г. Камышлове – 57,7% – таково распределение ответов на прямой вопрос «Считаете ли Вы результаты ЕГЭ объективными?». Каждый второй учитель считает, что меры, направленные на честное проведение ЕГЭ, достигли результатов (52,9%), расхождение по этому показателю между г. Екатеринбург и г. Камышловым составляет 9%, более критично высказались учителя из областного центра. Также практически каждый респондент считает, что нужна специальная психологическая подготовка к сдаче ЕГЭ: для отдельных учащихся – 47,1%, всем – 49,5%. Более подробная информация об отношении учителей к ЕГЭ по результатам данного исследования опубликована ранее [17].

Таблица 2 – Оценка показателей объективности результатов образовательной деятельности (в % от числа опрошенных в каждом городе) *

№	Показатели оценки	Города					
		Екатеринбург	Новоуральск	Нижний Тагил	Каменск-Уральский	Камышлов	Итого
1	Результаты ГИА (ЕГЭ и ОГЭ)	43,3	42,7	41,7	46,3	49,8	44,1
2	Поступление выпускников в вузы	39,2	27,9	30,6	27,3	25,9	30,9
3	Участие в олимпиадах и конкурсах	39,9	22,3	23,3	19,9	18,9	25,4
4	Другое	5,6	7,0	4,4	6,5	5,5	5,8

* поскольку опрошенный мог дать несколько ответов одновременно, сумма, проставленная в итоге, может быть больше 100%.

Интересным и важным представляется отношение в учительской среде к дистанционной форме обучения. При общем мнении, что снижается качество обучения (89,0%), наиболее распространенными оценками при десятибалльной системе являются три, четыре, пять (52,0%), при этом единицу и двойку получили 17,0%. Важно отметить низкую степень удовлетворения, получаемую педагогами. Лишь 20,0% опрошенных оценили по десятибалльной шкале свою удовлетворенность дистанционным обучением на шесть – десять баллов. Каждый второй учитель указал, что учащиеся часто обращались к педагогу за консультациями, им было необходимо дополнительное общение с преподавателем. В ответах учителей на вопрос о дистанционном обучении показательно указание на особенности этой формы обучения. Дистанционные формы обучения требуют жесткой самодисциплины

(60,5%), постоянного доступа к источникам информации с хорошей технической оснащенностью (48,3%), недостаточно создают возможности для формирования практических навыков (39,6%).

По этим причинам в начальной школе каждый второй респондент возражает против дистанционного обучения, а каждый второй допускает его в той или иной мере. Доля возражающих против дистанционного обучения в основной и средней школе значительно уменьшается, до 14,0% и 12,0% соответственно, и увеличивается количество учителей, считающих, что эта форма обучения должна в той или иной мере присутствовать.

Еще одна проблема волнует учительство в организации учебного процесса – это отчетность. И большинство опрошенных считает, что количество отчетов должно быть уменьшено (табл. 3).

Таблица 3 – Отношение к отчетности, составляемой учителями по требованию руководства по муниципалитетам (в % к числу опрошенных)

№	Оценка отчетности	Города					
		Екатеринбург	Новоуральск	Нижний Тагил	Каменск-Уральский	Камышлов	Итого
1	Она необходима в том виде, в котором существует	7,4	3,4	6,2	8,3	13,4	7,1
2	Она необходима, но ее надо уменьшить	66,3	53,9	59,9	59,3	56,7	59,9
3	Отчетность должна быть только по итогам учебного года по успеваемости	26,3	42,7	33,9	32,4	29,9	33,0

С существующей системой отчетности согласна незначительная часть педагогов, более лояльны представители опрошенных из г. Камышлова. С ее уменьшением согласны большинство опрошенных, но нет единого мнения по составлению отчетности только по итогам учебного года и только по успеваемости. Наиболее радикальны учителя г. Новоуральска, а наиболее толерантны – екатеринбуржцы.

В существующей системе отчетности учителя видят плюсы и минусы. К недостаткам они относят: «количество времени, которое уходит на составление отчетов» (64,3%), «мешает сосредоточиться на содержательной стороне работы» (29,7%). Из-за затрат времени более критичны новоуральцы (76,0%), лояльны педагоги г. Камышлова (52%). Как помеху отчеты рассматривают также

новоуральцы (45%), а более снисходительны представители Камышлова (16%).

К положительным сторонам отчетности учителя относят возможность систематизации полученных результатов (28%), что позволяет более четко планировать свою работу (21%).

Заключение

Исследование подтвердило, что особенности взаимодействия социальных общностей в социальном пространстве города, социальное самочувствие учителей определяется историческими особенностями развития территории, его предназначением в системе общественного воспроизводства, а географический фактор играет второстепенную роль. Так, например, заметны различия в оценках центров сельскохозяйственного производства (г. Каменск-Уральский и г. Камышлов) – пополнение учительства идет прежде всего из примыкающих сельских территорий и г. Новоуральска, где такая возможность отсутствует в силу специфики производства.

Следует отметить, что подготовка и переподготовка учительских кадров имеет централизованный характер и позволяет в основном формировать систему схожих взглядов и традиций, формирует не-

кую духовную общность, хотя влияние современных информационных технологий начинает играть все большую роль. Тем не менее, существующая система самых различных факторов социального взаимодействия по-прежнему имеет большое значение в формировании профессиональной идентичности учительства и оказывает влияние на мобильность внутри профессиональной общности.

Среди проблем, которые еще раз показало исследование, – гендерная структура учительства (доминирование женщин, что приводит к одномерности воспитания); недостаточный приток молодых кадров, особенно в малых и средних городах. Существенна учебная перегрузка учителей: для материального благополучия они вынуждены перерабатывать. Например, в Екатеринбурге большинство учителей вынуждено работать на полторы и более ставки. По-прежнему остается проблема с устройством личной жизни – замужем (женаты) только 61,0% опрошенных, у каждого пятого учителя нет детей.

Все эти проблемы требуют комплексного подхода: иной системы заработной платы, реального подъема социального статуса и престижа учительской профессии, независимо от территориальной расположенности и размера населенных пунктов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Бурдые П.** Социология социального пространства : перевод с французского языка. Москва : Алетейя, 2007. 288 с. (Gallicinium). ISBN 5-89329-762-8. EDN QOECDF.
- [2] **Штопка П.** Социология : анализ современного общества ; пер. с пол. С. М. Червонной. 2-е изд. Москва : Логос, 2010. 655 с. (Новая университетская библиотека). ISBN 978-5-98704-500-8. EDN QONKQZ.
- [3] **Филиппов А. Ф.** Социология пространства. Санкт-Петербург : Владимир Даль, 2008. (Civitas Terrena / Центр фундаментальной социологии). ISBN 978-5-93615-078-4. EDN QOIBHX.
- [4] **Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А., Амбарова П. А., Певная М. В., Кузьменчук А. Ф.** Управление стратегиями поведения городских общностей: проблемы и возможности. Екатеринбург : Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина», 2014. 200 с. ISBN 978-5-7996-1338-9. EDN TVBSMX.
- [5] **Сорокин П. А.** Человек. Цивилизация. Общество. Москва : Политиздат, 1992. 543 с. (Мыслители XX Века). ISBN 5-250-01297-3. EDN DLKMYG.
- [6] **Стризое А. Л.** Социологические исследования города: на перекрестке методологических подходов // Социология города. 2021. № 4. С. 15–26. EDN VFEENS.
- [7] **Заборова Е. Н.** Дефиниция «город»: социологический анализ // Мир науки. Социология, филология, культурология. 2016. Т. 7, № 2. С. 4. EDN ZNGVJF.
- [8] **Заборова Е. Н.** Городское управление : учебное пособие. Екатеринбург : Уральский федеральный университет, 2014. 296 с. ISBN 978-5-7996-1130-9. EDN WPUUVB.
- [9] **Гаврилина Т. О.** Социокультурное пространство города: структура, функции // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2019. № 2 (59). С. 26. DOI 10.26105/SSPU.2019.59.2.026. EDN RZFAOQ.
- [10] **Порозов Р. Ю.** Культурно-образовательное пространство города. Екатеринбург : Уральский государственный педагогический университет, 2016. 174 с. EDN ZUMZTX.
- [11] **Казакова К. С.** Образовательная среда: основные исследовательские подходы // Труды Кольского научного центра РАН. 2011. № 3 (6). С. 65–71. EDN PCQIKN.
- [12] **Гоголев Н. В.** Категория «образовательное пространство» как объект научного исследования // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. № 1-2. С. 230–237. EDN PJMYWR.
- [13] **Донских О. А., Логунова Л. Ю.** Учитель и ученик: счастье человеческого общения // Высшее образование в России. 2019. Т. 28, № 4. С. 60–71. DOI 10.31992/0869-3617-2019-28-4-60-71. EDN ZAEVL.
- [14] **Лактионова Е. Б., Матюшина М. Г.** Теоретический анализ подходов к исследованию проблемы позитивного функционирования личности: счастье, психологическое благополучие, субъективное благополучие // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Психология. 2018. Т. 26. С. 77–88. DOI 10.26516/2304-1226.2018.26.77. EDN YSFVMD.
- [15] **Жданова Н. Е., Мухлынина О. В.** Исследование психологического благополучия педагогов // Профессиональное образование и рынок труда. 2019. № 2. С. 14–17. DOI 10.24411/2307-4264-2019-10202. EDN UDAWNT.
- [16] **Данилова Л. Н.** Сопротивление педагогов школьным реформам // Народное образование. 2015. № 6 (1449). С. 48–51. EDN VNXPUX.

- [17] Мальцев А. В., Шкурин Д. В., Берзин А. Б. Психологический портрет учителя в зависимости от отношения к Единому государственному экзамену // Ученые записки Крымского федерального

университета имени В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2023. Т. 9 (75), № 3. С. 112–125. EDN IYDXSH.

REFERENCES

- [1] Bourdieu, P. (2007) *Sociologie de l'espace social*. Moscow, Institute of Experimental Sociology; Saint Petersburg, Aletheia Pub., 288 p. ISBN 5-89329-762-8. <https://elibrary.ru/qoccdf>.
- [2] Sztompka, P. (2005) *Sociology. Analysis of society*. Moscow, Logos, 664 p. ISBN 978-5-98704-500-8. <https://elibrary.ru/qonkqz>.
- [3] Filippov, A. F. (2008) *Sociology of Space*. Saint Petersburg, Vedit, 285 p. ISBN 978-5-93615-078-4. <https://elibrary.ru/goibhx>.
- [4] Zborovsky, G. E., Shuklina, E. A., Ambarova, P. A., Pevnaya, M. V., Kuzmenchuk, A. F. (2014) *Behavior strategies management of city communities: problems and opportunities*. Yekaterinburg, Ural University Press, 200 p. ISBN 978-5-7996-1338-9. <https://elibrary.ru/tvbsmx>.
- [5] Sorokin, P. A. (1992) *Man. Civilization. Society*. Moscow, Politizdat, 543 p. ISBN 5-250-01297-3. <https://elibrary.ru/dlkmyg>.
- [6] Strizoe, A. A. (2021) Sociological urban studies: at the crossroads of methodological approaches. *Urban Sociology*, 4, 15–26. <https://elibrary.ru/vfeens>.
- [7] Zaborova, E. N. (2016) The definition of «the city»: sociological analysis. *World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies*, vol. 7, 2, 4. <https://elibrary.ru/zngvjf>.
- [8] Zaborova, E. N. (2014) *Urban management*. Yekaterinburg, Publ. house of the Ural University, 296 p. <https://elibrary.ru/wpuuvb>.
- [9] Gavrilina, T. O. (2019) Socio-cultural environment of the city: structure and functions. *Bulletin of the Surgut State Pedagogical University*, 2 (59). 196–205. <https://doi.org/10.26105/SSPU.2019.59.2.026>. <https://elibrary.ru/rzfaoq>.
- [10] Porozov, R. Yu. (2016) *Cultural and educational space of the city*. Yekaterinburg, Ural State Pedagogical University, 174 p. <https://elibrary.ru/zumztx>.
- [11] Kazakov, K. S. (2011) Educational environment: main research approaches. *Transactions of the Kola Science Centre of RAS*, 6, 65–71. <https://elibrary.ru/pcqikn>.
- [12] Gogolev, N. V. (2012) Category «educational space» as the object of the scientific research. *Izvestiya Tula State University. Humanitarian sciences*, 1-2, 230–237. <https://elibrary.ru/pjmywr>.
- [13] Donskikh, O. A., Logunova, L. Yu. (2019) Teacher and pupil: happiness of interaction. *Higher education in Russia*. vol. 28, 4, 60–71. DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-4-60-71. <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-4-60-71>. <https://elibrary.ru/zaievl>.
- [14] Laktionova, E. B., Matyushina, M. G. (2018) Theoretical analysis of the scientific approaches to positive human functioning: happiness, psychological well-being, subjective well-being. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series "Psychology"*, vol. 26, 77–88. <https://doi.org/10.26516/2304-1226.2018.26.77>. <https://elibrary.ru/ysfvmf>.
- [15] Zhdanova, N. E., Mukhlynina, O. V. (2019) Research of psychological well-being of teachers. *Professional education and labor market*, 2, 14–17. <https://doi.org/10.24411/2307-4264-2019-10202>. <https://elibrary.ru/udawnt>.
- [16] Danilova, L. N. (2015) Resistance of teachers to school reforms. *Public education*, 6, pp. 48–52. <https://elibrary.ru/vhxpux>.
- [17] Maltsev, A. V., Shkurin, D. V., Berzin, A. B. (2023) Psychological portrait of a teacher depending on attitude to the unified state exam. *Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Sociology. Pedagogy. Psychology*, vol. 9 (75), 3, 112–125. <https://elibrary.ru/iydshs>.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ПАЦИЕНТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

А.О. Овчинникова¹, Н.Г. Чевтаева², А.В. Деменева³, Н.А. Черных³

¹ Городская клиническая больница № 40 (Екатеринбург, Россия)

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (Екатеринбург, Россия)

³ Правительство Свердловской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Свердловской области (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Среди множества субъектов защиты прав пациентов Уполномоченному по правам человека принадлежит особая роль. Вместе с тем, актуальных исследований, анализирующих его деятельность с учетом сегодняшней социально-политической ситуации, практически нет. Данная статья призвана восполнить обозначенный пробел.

Материалы. Проведен анализ нормативно-правовых источников, статистической информации и аналитических материалов Уполномоченного по правам человека в Свердловской области и уполномоченных в других субъектах Уральского федерального округа за 2021–2023 годы.

Методология и методы. Авторы опираются на традиции понимания «социальных практик», заложенных классиками мировой и российской социологической мысли. Для понимания общих тенденций используется кейс-метод, а также метод сравнительного анализа социальных практик Уполномоченных по правам человека в различных субъектах УрФО.

Результаты и выводы. Наряду с анализом регламентированных социальных практик, в статье впервые проведена систематизация нерегламентированных (инициативных) социальных практик по защите прав пациентов в деятельности Уполномоченного по правам человека, позволяющих адресно доносить до властных структур нужды и чаяния конкретного гражданина. Помимо формально регламентированных социальных практик, таких как рассмотрение жалоб и обращений граждан; проведение личного приема граждан; участие в заседаниях Комитета по социальной политике Законодательного Собрания Свердловской области; представление Уполномоченным ежегодного доклада на заседании Законодательного Собрания Свердловской области, авторами выделены инициативные социальные практики, реализуемые аппаратом Уполномоченного: запросы и обращения в защиту прав пациента в Министерство здравоохранения Свердловской области; совместные приемы Уполномоченного с представителями государственных органов; выезды Уполномоченного в муниципальные образования Свердловской области (приемы граждан, встречи с трудовыми коллективами на предприятиях, посещение лечебных учреждений); обращение Уполномоченного в Законодательное Собрание Свердловской области или непосредственно в Комитет по социальной политике с предложениями о законодательном урегулировании проблемных вопросов, связанных с интересами и правами пациентов. Сравнительный анализ социальных практик, применяемых уполномоченными по правам человека в различных субъектах Уральского федерального округа, позволит диагностировать типичные проблемы и адресно организовывать работу по защите прав пациентов.

© А.О. Овчинникова, Н.Г. Чевтаева, А.В. Деменева, Н.А. Черных, 2024

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: уполномоченный по правам человека, охрана здоровья, права пациентов, государственный правозащитник, обращения граждан, качество медицинской помощи.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Овчинникова А. О., Чевтаева Н. Г., Деменева А. В., Черных Н. А. Социальные практики обеспечения интересов пациентов в деятельности уполномоченного по правам человека в Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 59–72. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-59-72. EDN WPKXBG.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Овчинникова Арменуи Оганесовна – Государственное автономное учреждение здравоохранения Свердловской области «Городская клиническая больница № 40» (620102, Россия, Екатеринбург, ул. Волгоградская, 189, корпус 8) – *заведующий детским инфекционным отделением № 6*; leili.83@mail.ru. ORCID: 0009-0000-1573-526X.

Чевтаева Наталия Геннадьевна – доктор социологических наук, профессор; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт управления – филиал (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66) – *заведующий кафедрой управления персоналом и социологии*; chevtaeva-ng@ranepa.ru. SPIN-код: 3817-4895, ORCID: 0000-0002-4223-3318, Researcher ID: ABD-53562020, Scopus ID: 57199859026.

Деменева Анна Валентиновна – кандидат юридических наук; Правительство Свердловской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Свердловской области (620031, Россия, Екатеринбург, пл. Октябрьская, 1) – *консультант*; anndemeneva@gmail.com.

Черных Наталья Анатольевна – кандидат социологических наук; Правительство Свердловской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Свердловской области (620031, Россия, Екатеринбург, пл. Октябрьская, 1) – *консультант*; chernykhNA@mail.ru. SPIN-код: 1310-4215, ORCID: 0000-0001-9117-3756.

Статья поступила: 17.07.2024; рецензия получена: 11.09.2024; принята к публикации: 25.09.2024.

SOCIAL PRACTICES OF ENSURING PATIENTS INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER IN THE SVERDLOVSK REGION

A.O. Ovchinnikova¹, N.G. Chevtaeva², A.V. Demeneva³, N.A. Chernykh³

¹ City Clinical Hospital № 40 (Ekaterinburg, Russia)

² Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (Ekaterinburg, Russia)

³ Government of the Sverdlovsk Region, Office of Ombudsman of Sverdlovsk Region (Ekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The Commissioner for Human Rights occupies a special place among many subjects of protection of patients' rights. At the same time, there are practically no relevant studies analyzing his activities taking into account the current socio-political situation. This article intends to fill this gap.

Materials. The article analyzes regulatory and legal sources, statistical information and data from the annual reports of the Commissioner for Human Rights in the Sverdlovsk Oblast, as well as in other subjects of the Urals Federal District in 2021-2023.

Methodology and research methods. The authors rely on the traditions of understanding of «social practices» laid down by the classics of world and Russian sociological doctrine. The case method is used to understand general trends, as well as the method of comparative analysis of «social practices» of the Commissioner for Human Rights in different subjects of the Urals Federal District.

Results and conclusions. Along with the analysis of regulated social practices, the article for the first time systematizes non-regulated (initiative) social practices to protect the rights of patients in the activities of the Commissioner for Human Rights, which allow the needs of a particular citizen to be conveyed to the authorities. In addition to formally regulated social practices, such as reviewing complaints and appeals from citizens; conducting personal appointments; participating in meetings of the Social Policy Committee of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region; and presenting the Commissioner's annual report at a meeting of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region, the authors have identified non-regulated (proactive) social practices implemented by the Commissioner for Human Rights: requests and appeals in defense of patient rights to the Ministry of Health of the Sverdlovsk Region; joint personal appointments of the Commissioner with representatives of state bodies; visits of the Commissioner to municipalities of the Sverdlovsk Region (meetings with applicants, meetings with labor collectives at enterprises; visits to medical institutions); appeal of the Commissioner to the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region or directly to the Committee on Social Policy with proposals for legislative regulation of problematic issues related to the interests and rights of patients). A comparative analysis of social practices implemented by Commissioners for Human Rights of the Urals Federal District will make it possible to diagnose typical problems and organize targeted work to protect patients' rights.

KEYWORDS: commissioner for Human Rights, health care, patients' rights, state human rights defender, citizens' appeals, quality of medical care.

FOR CITATION:

Ovchinnikova, A.O., Chevtaeva, N.G., Demeneva, A.V., Chernykh, N.A. (2024) Social practices of ensuring patients interests in the activities of the human rights commissioner in the Sverdlovsk region. *Municipality: Economics and Management*, (3), 59–72. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-59-72>. <https://elibrary.ru/wpkxbg>.

AUTHORS' INFORMATION:

Armenui O. Ovchinnikova – State Autonomous Health Care Institution of Sverdlovsk Region «City Clinical Hospital № 40» (620102, Russia, Yekaterinburg, Volgogradskaya st., 189/8) – *the Head of Pediatric Infectious Diseases Department № 6*; leili.83@mail.ru. ORCID: 0009-0000-1573-526X.

Natalya G. Chevtaeva – Doctor of Science (Sociology), Professor; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Ural Institute of Management (620144, Russia, Yekaterinburg, 8 Marta St., 66) – *the Head of the Department of Personnel Management and Sociology*; chevtaeva-ng@ranepa.ru. SPIN-code: 3817-4895, ORCID: 0000-0002-4223-3318, Researcher ID: ABD-53562020, Scopus ID: 57199859026.

Anna V. Demeneva – PhD in Law; Government of the Sverdlovsk Region, Office of Ombudsman of Sverdlovsk Region (1, Oktyabrskaya sq. Ekaterinburg 620031 Russia) – *consultant*; anndemeneva@gmail.com.

Natalya A. Chernykh – PhD in Sociology; Government of the Sverdlovsk Region, Office of Ombudsman of Sverdlovsk Region (1, Oktyabrskaya sq. Ekaterinburg 620031 Russia) – *consultant*; chernykhNA@mail.ru. SPIN-код: 1310-4215, ORCID: 0000-0001-9117-3756.

The article was submitted 17.07.2024; reviewed 11.09.2024; accepted for publication 25.09.2024.

Введение

Право на охрану здоровья является неотъемлемым конституционным правом граждан. В рамках 72-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, проводимой Всемирной организацией

здравоохранения (ВОЗ), 17 сентября объявлен Всемирным днем безопасности пациентов. Взаимодействие и сотрудничество с пациентами и членами их семей закреплено в качестве одного из основополагающих принципов в резолюции Всемирной

ассамблеи здравоохранения (WHA72.6) «Глобальные действия по обеспечению безопасности пациентов» и в Глобальном плане действий по обеспечению безопасности пациентов на 2021–2030 гг.¹

В законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусмотрено регулирование вопроса разделения полномочий в сфере охраны здоровья между тремя уровнями власти: федеральными органами власти, органами субъекта РФ и органами местного самоуправления². Защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья относится к предмету совместного ведения федеральных органов и органов субъекта РФ. На федеральном уровне обеспечение реализации прав граждан на охрану здоровья путем соответствующего нормативного регулирования и определения основных направлений работы осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, а также Федеральным Собранием РФ. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере охраны здоровья является Министерство здравоохранения РФ.

Статьей 16 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определена компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья³. Полномочия высших органов государственной власти Свердловской области определены региональным законом⁴. На региональном уровне обеспечение реализации прав граждан на охрану здоровья осуществляют Губернатор Свердловской области, Законодательное Собрание Свердловской области, Правительство Свердловской области. Основным органом, обеспечивающим реализацию региональной политики в сфере здравоохранения, является Министерство здравоохранения Свердловской области.

Таким образом, государственные органы федерального и регионального уровней формируют особую систему, направленную на обеспечение прав и интересов пациентов.

Вместе с тем, проблема защиты прав пациентов остается важной и актуальной. С целью решения данной проблемы на федеральном и региональном уровнях создан государственный правозащитный институт – Уполномоченного по правам человека в РФ и региональных уполномоченных. В ситуации, когда уполномоченные не наделены юридически

обязательными полномочиями по защите прав пациентов, важно сделать акцент на изучение наработанных ими социальных практик, призванных содействовать защите прав граждан. В теоретическом и практическом плане важно рассмотреть не только регламентированные, но и нерегламентированные (инициативные) социальные практики государственного правозащитника, позволяющие приблизить работу по обеспечению интересов пациентов к нуждам конкретного гражданина с учетом его жизненной ситуации.

Цель статьи – провести систематизацию и сравнительный анализ социальных практик по защите прав пациентов, применяемых в деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области и уполномоченных в других субъектах Уральского федерального округа.

Обзор литературы

Проблематика защиты прав пациентов широко обсуждается в научной литературе. Анализируются различные субъекты защиты прав пациентов: органы государственной власти [1] и иные государственные структуры, в том числе ФОМС – фонд обязательного медицинского страхования [2], медицинские организации [3], градообразующие предприятия [4], частные структуры при взаимодействии с государством при реализации проектов социального воздействия [5]. Подчеркивается специфика защиты прав пациентов как в отдельных регионах [6; 7], так и в отдаленных муниципальных образованиях, в сельских территориях [8]. Авторы приходят к выводу, что системная работа по защите прав пациентов напрямую влияет на демографическую ситуацию в обществе [9].

Для понимания особой роли аппарата Уполномоченного по правам человека в области защиты прав пациентов важно обратить внимание на серию работ, посвященных анализу деятельности этого государственного органа. Многочисленный блок исследований затрагивает вопросы правового регулирования института Уполномоченного по правам человека [10; 11], определения его статуса в современном российском обществе [12]. Исследователи подчеркивают особую социальную функцию института Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав граждан [13; 14], представляют

¹ Global Patient Safety Action Plan 2021-2030. – URL: <https://www.gknd.by/edinye-dni-zdorovya-v-2023-godu/955-17-sentyabrya-vsemirnyj-den-bezopasnosti-patsientov> (дата обращения: 12.07.2024).

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.).

³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.). Ст. 16.

⁴ Об охране здоровья граждан в Свердловской области: Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-03 (в ред. от 26 марта 2024 г.).

анализ различных направлений работы Уполномоченного по правам человека [15; 16], включая и вопросы оценки эффективности его деятельности [17]. Вместе с тем, актуальных исследований, анализирующих деятельность Уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав пациентов с учетом сегодняшней непростой социально-политической ситуации, практически нет. Данная статья призвана восполнить обозначенный пробел.

Методы и эмпирическая база исследования

В статье представлен анализ нормативно-правовых источников, данных ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2021–2023 годы. Для понимания общих тенденций и проведения сравнительного анализа «социальных практик» в различных субъектах РФ авторы использовали статистическую информацию их ежегодных докладов Уполномоченных по правам человека в Уральском федеральном округе за 2021–2023 годы.

В своем теоретическом анализе авторы опираются на традиции понимания «социальных практик», заложенных классиками мировой (Т. Парсонс, П. Бурдьё, Э. Гидденс) и российской (Т. И. Заславская, В. И. Добренков, А. И. Кравченко) социологической мысли. Авторы разделяют позицию Н. Л. Антоновой, которая, исследуя генезис становления понятия «социальные практики» как предмет социологического анализа, дает следующее определение: «Социальная практика предстает как совокупность действий и взаимодействий индивидов, групп, общностей, организаций во времени и пространстве, обеспечивающая устойчивое функционирование социальных институтов» [18, с. 97].

Эмпирический анализ социальных практик по защите интересов пациентов в деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области проводится с использованием кейс-метода.

Результаты исследования

Основным источником информации о проблемах конкретного пациента в сфере охраны здоровья являются для Уполномоченного жалобы и обращения заявителей. В связи с этим одной из наиболее распространенных *социальных практик* в

деятельности Уполномоченного является *рассмотрение жалоб и обращений граждан*. Процедура рассмотрения Уполномоченным обращений граждан предусмотрена статьей 11 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области», а его компетенция по обеспечению прав и свобод человека и гражданина – статьей 12 Закона⁵.

С одной стороны, эта социальная практика детально регламентирована законом, поскольку содержит ряд формальных требований к оформлению и содержанию жалобы, а также порядок реагирования Уполномоченного на содержащиеся в жалобе или заявлении утверждения о нарушении прав. С другой стороны, порядок взаимодействия с государственными и негосударственными структурами для установления фактов, восстановления тех прав, в отношении которых подтверждено нарушение, для каждой конкретной жалобы в законе предусмотреть невозможно. Для разрешения большинства ситуаций требуется выстраивание новых алгоритмов и новых форм взаимодействия Уполномоченного с лечебными учреждениями, государственными федеральными и региональными органами для обеспечения интересов пациента.

В сложных ситуациях, требующих изменения организационного подхода во взаимодействии пациента и врача, Уполномоченным направляются обращения в интересах пациента в профильное министерство. По обращению П. (№ 22-13/1625) было признано, что имело место нарушение прав пациента, нарушение принципов пациентоориентированности, и к администрации Североуральской ЦГБ применены меры дисциплинарной ответственности⁶.

Кейс. При подготовке *запросов и обращений Министерству здравоохранения* Свердловской области Уполномоченный ставит перед министром вопросы о восстановлении нарушенных прав отдельных пациентов, например, по обращениям заявителей о несвоевременном обеспечении онкологических пациентов, инсулинозависимых пациентов и других пациентов с тяжелыми хроническими заболеваниями необходимыми им препаратами. Основная часть этих обращений положительно разрешалась, поскольку несвоевременное обеспечение пациентов льготными препаратами было связано с временными техническими проблемами.

⁵ Закон Свердловской области от 18.10.2010 № 72-03 (ред. от 26.03.2024) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области». Ст. 11 ч. 1. СПС «Консультант-плюс».

⁶ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2022 году. – URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta_Yadro/prav_z_karta/ross_fed/doklad_v_sub/doklad_v_sverdlovsk/doklad_v_sverdlovskweb.pdf (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

Вместе с тем, в целях максимального обеспечения прав пациентов Уполномоченный также направляет Министерству здравоохранения Свердловской области общие рекомендации о проведении анализа причин, приводящих к проблемам несвоевременного обеспечения пациентов льготными препаратами⁷.

Основная часть обращений поступает к Уполномоченному в письменном виде посредством почтовой связи, по электронной почте либо в электронном виде при заполнении специальной формы обращения на сайте Уполномоченного. Обращения к Уполномоченному могут поступать и в устной форме на личном приеме граждан⁸. На устном приеме сотрудникам Уполномоченного крайне важно верно зафиксировать озвученные заявителем сведения, а также получить копии медицинских документов или уже полученных ответов государственных органов на ранее поступившие обращения заявителя, если заявитель ими не удовлетворен. **Приемы проводятся в офисе Уполномоченного ежемесячно**⁹.

Разновидностью нерегламентированных (инициативных) социальных практик являются **совместные приемы Уполномоченного с представителями государственных органов**, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения и защиты прав пациентов. Так, при проведении совместных приемов с прокурором Свердловской области или руководством Следственного комитета в Свердловской области в муниципалитетах области или Екатеринбурге от заявителей нередко поступают обращения, касающиеся привлечения к ответственности за несвоевременное или некачественное оказание медицинской помощи¹⁰.

Кроме того, к отдельному виду социальных практик относятся и **выезды Уполномоченного в муниципальные образования**, что позволяет повысить доступность помощи Уполномоченного для заявителей в отдаленных от Екатеринбурга территориях. При выезде в муниципалитеты Свердловской области Уполномоченный проводит приемы граждан, встречается с трудовыми коллективами на предприятиях, чтобы упростить для людей возможность обращения к Уполномоченному.

В ходе выездов в муниципалитеты используется и такой вид социальных практик, как **посещение лечебных учреждений, психоневрологических интернатов, встречи с главными врачами (администрацией) лечебных учреждений и медицинским персоналом, а также с пациентами**. Данный вид социальных практик подробно не регламентирован, хотя право посещения Уполномоченным государственных органов, публичных организаций для проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, предусмотрено п. 2 ч. 5 статьи 11 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области».

Как показывает опыт Уполномоченного, важность и эффективность посещений государственных органов и учреждений и вне связи с конкретной жалобой сложно переоценить: в ходе таких визитов и рабочих встреч с администрацией лечебного или социального учреждения, общения с пациентами в самой больнице Уполномоченный выясняет насущные проблемы, которые существуют у администрации лечебного учреждения в лечебной деятельности, обеспечении медикаментами и изделиями медицинского назначения, обсуждает вопросы наилучшего обеспечения прав и интересов пациентов, кадрового обеспечения и защиты трудовых прав медицинского персонала¹¹. Выяснение проблем, имеющихся в учреждении, и неформальная оценка Уполномоченным климата в медицинском коллективе и общей сложившейся системы отношений врача и пациента часто позволяет предупредить новые нарушения прав пациентов.

Выделение системных проблем, характерных для нескольких учреждений здравоохранения в Свердловской области, нередко является предметом обсуждения Уполномоченного с представителями Министерства здравоохранения Свердловской области. Такие встречи специально не урегулированы областным законом, то есть носят характер нерегламентированных, инициативных социальных практик, однако позволяют Уполномоченному своевременно доносить до специализированного государственного органа в сфере управления здравоохранением области важную информацию о правах и интересах пациентов, требующую

⁷ Там же.

⁸ Закон Свердловской области от 18.10.2010 № 72-03 (ред. от 26.03.2024) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области». Ст. 11 ч. 1. СПС «Консультант-плюс».

⁹ Информация о приеме Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, проведенном 27 июня 2024 г. на официальном сайте Уполномоченного. – URL: <https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/8205> (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

¹⁰ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2023 году. – URL: Доклад Мерзляковой Т.Г. 2023.pdf (midural.ru) (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

¹¹ Информация на официальном сайте Уполномоченного о рабочей поездке Уполномоченного в г. Березовский Свердловской области и проведение проверки соблюдения прав пациентов психоневрологического интерната 21 июня 2024 г. – URL: https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/8184/news_category/61 (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

внимания Министерства. Это позволяет Министерству принимать своевременные управленческие решения в целях недопущения нарушений прав и интересов пациентов.

Уполномоченный и Министр здравоохранения Свердловской области проводят рабочие встречи, на которых государственный правозащитник рассказывает о результатах своей практики в сфере защиты прав и интересов пациентов и об аналитической работе по этому вопросу за предыдущий год¹². В кратком виде аналитическая информация о деятельности Уполномоченного в сфере охраны здоровья содержится в ежегодном докладе Уполномоченного¹³, который также направляется в Министерство, и его основные положения в части, касающейся права на охрану здоровья, обсуждаются с Уполномоченным. Кроме того, встречи с представителями Министерства здравоохранения области могут проводиться и по отдельным вопросам, требующим внимания Уполномоченного и властей региона. Такие встречи проводятся, например, если существуют текущие проблемы с массовым обеспечением заявителей льготными лекарственными препаратами и к Уполномоченному за короткий промежуток времени поступает много жалоб.

Кейсы. Так, в докладе Уполномоченного за 2023 год отмечена проблемная ситуация, которая связана с тем, что значительно увеличилось количество жалоб *онкологических пациентов о временных отказах в проведении курсов химиотерапии из-за отсутствия в центрах противоопухолевого лечения по месту жительства лекарственных препаратов* (обращения Т. № 23-13/364, Ф. № 23-13/2074, К. № 23-13/1467, К. № 23-13/3079 и другие). Об этой же проблеме, ставшей системной, говорили общественные организации помощи таким больным (обращение А. № 23-12/574). При взаимодействии Уполномоченного с Министром здравоохранения Свердловской области эти вопросы чаще всего решались достаточно оперативно, однако определенная задержка в сроках осуществления химиотерапии, как указывают граждане, в ряде случаев имела место. В этой связи государственный

правозащитник в аналитической информации, направляемой в адрес Министерства, делает акцент на следующем: практически все заявители ссылались на отказ в проведении курса лечения без разъяснения перспективных сроков поступления лекарственного препарата и без инструкций, что необходимо в этой ситуации сделать, чтобы пациент не потерял время, которое в ситуации с курсами химиотерапии критически важно¹⁴.

Важной и эффективной практикой Уполномоченный считает свое регулярное *участие в заседаниях Комитета по социальной политике Законодательного Собрания Свердловской области*¹⁵. В повестку Комитета регулярно включаются вопросы о принятии областных законов, связанных с обеспечением права на охрану здоровья. Так, повестка 59-го заседания Комитета от 24 июня 2024 г. содержала следующие вопросы, касающиеся интересов пациентов: об исполнении Закона Свердловской области «Об охране здоровья граждан в Свердловской области» в части предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, проживающих в Свердловской области, по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями бесплатно и на льготных условиях по рецептам врачей в фармацевтических организациях; о проекте Закона Свердловской области № ПЗ-3008 «О внесении изменений в Закон Свердловской области “О бюджете государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов”»¹⁶.

Уполномоченный на заседаниях Комитета представляет свое видение ситуации по обсуждаемым вопросам, поскольку регулярно готовит аналитические материалы по результатам рассмотрения поступающих от граждан обращений, например, о проблемах лекарственного обеспечения, сроках ожидания пациентами консультаций для отбора на проведение высокотехнологичной помощи, нехватки специалистов в первичном звене здравоохранения и необходимости дополнительных мер

¹² Информация на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Свердловской области о представлении Уполномоченным ежегодного доклада Министру здравоохранения Свердловской области 7 мая 2024 г. – URL: https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/8032/news_category/61 (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

¹³ Закон Свердловской области от 18.10.2010 № 72-03 (ред. от 26.03.2024) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области». Ст. 13. СПС «Консультант-плюс».

¹⁴ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2023 году. – URL: Доклад_Мерзляковой_Т.Г.2023.pdf (midural.ru) (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

¹⁵ Информация на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Свердловской области об участии в заседании Комитета по социальной политике Законодательного Собрания Свердловской области 14 февраля 2023 г. – URL: <https://ombudsman.midural.ru/special/news/list/category/61/count/10> (дата обращения: 28 июня 2024 г.).

¹⁶ Повестка 59-го заседания Комитета по социальной политике Законодательного Собрания Свердловской области от 24 июня 2024 г. на официальном сайте Законодательного Собрания Свердловской области. – URL: http://zssro.ru/structure/committees_and_commissions/item/9803/?ysclid=lxyn7oz5q661256004.

мотивации медицинского персонала. Так, в 2023 г., как отмечалось впоследствии в ежегодном докладе Уполномоченного, и со стороны государства, и со стороны региона уделялось особое внимание поддержке первичного звена здравоохранения. Постановлением Правительства Свердловской области от 20.04.2023 № 296-ПП для медицинских работников, оказывающих скорую медицинскую помощь и первичную медико-санитарную помощь, установлены дополнительные выплаты, не входящие в базовую программу обязательного медицинского страхования (ОМС)¹⁷. Это выплаты для таких специалистов, нехватка которых особо негативно влияет на качество и своевременность оказания медицинской помощи при социально значимых заболеваниях: психиатры, фтизиатры, специалисты, работающие с пациентами с ВИЧ-инфекцией, сотрудники центра медицины катастроф.

Несмотря на то, что такие меры прямо направлены на поддержку медицинских кадров, важно отметить их конечную значимость для пациентов: именно нехватка медицинских специалистов нарушает права и законные интересы пациентов, в частности, создает препятствия в получении доступной и своевременной медицинской помощи.

Кроме того, отдельным примером эффективных **нерегламентированных (инициативных) социальных практик** является **практика обращения Уполномоченного в законодательный орган Свердловской области или непосредственно в Комитет по социальной политике** с предложениями о решении вопроса законодательного регулирования возникающих в практике актуальных тем, связанных с интересами и правами пациентов.

Кейс. 24 ноября 2023 г. Уполномоченным направлено обращение в адрес Председателя Законодательного Собрания Свердловской области с просьбой поручить рассмотреть возможность введения в регионе дополнительной меры социальной поддержки по обеспечению пациентов, достигших 18 лет и получающих паллиативную помощь на дому, смесями для энтерального лечебного питания.

Ранее в нормативном регулировании на региональном уровне был решен вопрос обеспечения эн-

теральным питанием несовершеннолетних паллиативных пациентов, однако родители взрослых детей-инвалидов, достигших возраста 18 лет, также просили Уполномоченного о помощи во внесении в региональное законодательство такой меры социальной поддержки и для взрослых пациентов, поскольку энтеральное питание является важной частью терапии и необходимо для поддержания состояния пациента.

В марте 2024 г. с учетом изменений, внесенных в федеральную Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов¹⁸, в связи с которыми финансирование энтерального питания для взрослых должно быть обеспечено за счет бюджета субъекта РФ, Уполномоченным направлено новое письмо в адрес Законодательного Собрания Свердловской области с просьбой о принятии мер по определению расходов и включению их в бюджет для обеспечения пациентов в Свердловской области энтеральным питанием.

Комитет по социальной политике в апреле 2024 г. представил Уполномоченному информацию Министерства здравоохранения Свердловской области о том, что Министерством планируется внесение изменений в Закон Свердловской области «Об областном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов»¹⁹.

В ответе в адрес Уполномоченного также сообщалось, что Министерством организована работа по подготовке нормативно-правовой базы по критериям и порядку обеспечения продуктами лечебного (энтерального) питания взрослых пациентов²⁰.

Представление Уполномоченным ежегодного доклада на заседании Законодательного Собрания Свердловской области предусмотрено ч. 2 статьи 13 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области». В ходе выступления Уполномоченный акцентирует внимание депутатов и присутствующих на заседании представителей государственных органов на наиболее острых проблемах в сфере обеспечения прав человека в регионе. Доступность и ка-

¹⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 20.04.2023 № 296-ПП «Об установлении специальных социальных выплат для медицинских работников, оказывающих не входящую в базовую программу обязательного медицинского страхования скорую медицинскую помощь, первичную медико-санитарную помощь гражданам, включая диспансерное наблюдение граждан по основному заболеванию (состоянию), специализированную медицинскую помощь в условиях круглосуточных стационаров в районных больницах, и внесении изменений в распределение бюджетных ассигнований по расходам областного бюджета». СПС «Консультант-плюс».

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 28.12.2023 № 2353 (ред. от 23.03.2024) «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

¹⁹ Закон Свердловской области от 07.12.2023 № 128-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и плановый период 2025 и 2026 годов». СПС «Консультант-плюс».

²⁰ Материалы работы Уполномоченного по правам человека в Свердловской области по коллективному обращению родителей пациентов Д. № 23-13/3244.

чество медицинской помощи традиционно относится к таким вопросам. Последующее обсуждение ежегодного доклада позволяет привлечь внимание депутатов к необходимости решения этих проблем.

Таким образом, анализ деятельности Уполномоченного с точки зрения использования им регламентированных и нерегламентированных (инициативных) социальных практик, с целью соблюдения и восстановления нарушенных прав и интересов пациентов, позволяет охарактеризовать этот государственный правозащитный институт как один из наиболее эффективных. При этом, с учетом появления новых социальных вызовов, актуальным представляется обращение к практикам региональных уполномоченных для изучения их опыта и использования наиболее удачных примеров сотрудничества с органами власти и организациями, задействованными в обеспечении прав и интересов пациентов.

Сравнительный анализ социальных практик

Уполномоченных по правам человека в Уральском федеральном округе

В качестве источников информации для такого анализа были определены ежегодные доклады Уполномоченных в Уральском федеральном округе за 2021–2023 годы. Выбор периода обусловлен событиями, которые пришлось на эти годы и радикально изменили тематику обращений граждан: пандемия коронавирусной инфекции и, как следствие, дефицит бюджетных средств на нужды здравоохранения в регионах, проведение специальной военной операции на Украине.

На рисунке 1 размещена информация о количестве обращений граждан, поступивших на рассмотрение в аппараты региональных Уполномоченных в Уральском федеральном округе за выбранный период, а также на нарушение их прав в системе здравоохранения.

В 2021 г. в адрес государственного правозащитника Свердловской области поступали обращения о проблемах оказания амбулаторной помощи по лечению респираторно-вирусных инфекций, что было связано с высокой нагрузкой на систему здравоохранения из-за борьбы с коронавирусной инфекцией. Высокая загруженность медицинских учреждений и лабораторий повлияла на неудовлетворительную оценку гражданами оказанной медицинской помощи, а также на качество информационного обеспечения пациентов по поводу результатов лабораторных обследований.

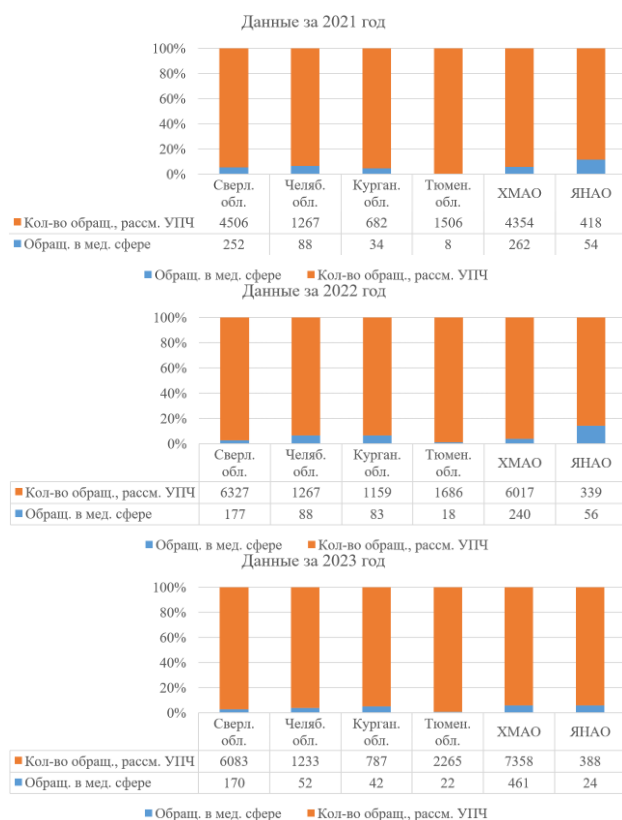


Рисунок 1 – Соотношение числа обращений граждан в систему здравоохранения к общему числу обращений, рассмотренных Уполномоченными по правам человека в субъектах Уральского федерального округа в период с 2021 по 2023 год

В обозначенный период для большинства субъектов Уральского федерального округа наиболее остро встал вопрос о принудительном характере вакцинации и защите прав граждан, не прошедших ее. В докладах Уполномоченных в Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе данные проблемы упомянуты не были, однако в докладе Уполномоченного по Курганской области проблема вакцинации заняла центральное место. Можно отметить, что в Тюменской области малое количество обращений по вопросам охраны здоровья (8 человек за 2021 год) было связано, скорее, с отлаженной работой горячей линии регионального Департамента здравоохранения.

Доклады Уполномоченных в Тюменской области и Ямало-Ненецком автономном округе объединяет пристальное внимание к достижениям органов власти регионов в области борьбы с коронавирусом.

В целом, общими проблемами для Уральского федерального округа в 2021 г. стали: отсутствие достаточного количества медицинского персонала, в особенности узких специалистов, доступность первичной медицинской помощи, особенно для жителей малонаселенных территорий.

В 2022 г. и 2023 г. после завершения пандемии на первый план вышла проблема доступности медицинской помощи. Недоукомплектованность лечебных учреждений медицинским персоналом является общепризнанной проблемой системы государственного здравоохранения. Поэтому все без исключения региональные омбудсмены в своих докладах ставили вопрос о качестве предоставления медицинских услуг, о техническом обеспечении учреждений системы здравоохранения.

Санкции, наложенные недружественными государствами после начала специальной военной операции, повлекли рост дефицита лекарственных препаратов, что было отмечено не только Уполномоченным в Свердловской области, но и уполномоченными в других субъектах Уральского федерального округа. Уполномоченным в Ханты-Мансийском автономном округе данный вопрос был поставлен на разрешение в приоритетном порядке из-за возможного роста социального напряжения.

Общим для всех уполномоченных в Уральском федеральном округе в 2022 г. стал вопрос, связанный с направлением документов на проведение медико-социальной экспертизы для установления инвалидности. Анализ деятельности Уполномоченных в Челябинской области и Ямало-Ненецком автономном округе показал, что государственные правозащитники выбирали различные социальные практики для решения этой проблемы: оказывали помощь гражданам в установлении коммуникации с лечебными учреждениями для оформления документов на медико-социальную экспертизу; взаимодействовали с органами исполнительной власти по вопросу разработки четких регламентов прохождения обследований для подачи документов на медико-социальную экспертизу.

В 2023 г. проблемы, рассматриваемые уполномоченными в субъектах Уральского федерального округа, остались теми же. Перед Уполномоченными граждане ставили следующие вопросы: качества оказываемых услуг, модернизации первичного звена здравоохранения, укомплектованности медицинских учреждений кадрами, обеспечения малых населенных пунктов необходимым объемом медицинских учреждений, лекарственного обеспечения.

Как уже отмечалось, сама правовая природа института Уполномоченного по правам человека предусматривает использование широкого инструментария для отстаивания законных интересов граждан. Выбор конкретных методов и приемов за-

висит исключительно от того, кто занимает должность омбудсмена, от его морально-деловых качеств, опыта и авторитета. Стоит отметить, что деловые и личностные характеристики Уполномоченного влияют и на представленность информации в ежегодных докладах. Омбудсмены вырабатывают свой неповторимый стиль для представления широкой общественности результатов ежегодной работы.

Несмотря на то, что наибольшее количество обращений на доступ к здравоохранению пришлось на Свердловскую область и Ханты-Мансийский автономный округ, было бы неверным говорить о применении только указанными региональными Уполномоченными множества социальных практик. Так, в Тюменской области за последние три года зафиксировано наименьшее количество обращений граждан с жалобами на охрану здоровья, при этом Уполномоченным активно использовались различные социальные практики с целью предупреждения нарушения прав человека.

Представленные выводы о проблемах в сфере здравоохранения, с которыми на протяжении трех последних лет осуществляли работу региональные Уполномоченные, не учитывают всю полноту используемых ими социальных практик, однако такой анализ позволяет подробнее остановиться на тех, использование которых в ежедневной деятельности государственными правозащитниками способствует соблюдению и восстановлению нарушенных прав и интересов пациентов.

Представленные социальные практики государственных правозащитников Уральского федерального округа разнообразны и имеют хоть и небольшие, но отличия, скорее, связанные со спецификой проблематики права на охрану здоровья в отдельных регионах.

Разнообразие сложившихся социальных практик, в том числе нерегламентированных, отвечает специфике правовой природы института Уполномоченного. У государственного правозащитника нет принудительных полномочий, однако есть возможность выстраивать связи и взаимодействие с органами власти, учреждениями и организациями для создания эффективных алгоритмов решения вопросов, связанных с правами и интересами пациентов.

Вместе с тем, установлено, что отсутствует такая социальная практика, как совместные приемы Уполномоченного с Министерством здравоохранения. В то время как такое взаимодействие могло бы положительно сказаться на уровне защищенности прав пациентов.

Таблица 1 – Сводный анализ социальных практик, применяемых Уполномоченными по правам человека в субъектах Уральского федерального округа

Виды социальных практик	Свердловская область	Челябинская область	Курганская область	Тюменская область	Ханты-Мансийский автономный округ	Ямало-Ненецкий автономный округ
2021						
1. Рассмотрение обращений, правовое разъяснение	+	+	+	+	+	+
2. Направление запросов и предложений (рекомендаций) Министерству/Департаменту здравоохранения	+	+	+	+	+	+
3. Направление обращений и запросов в лечебные учреждения	+	+	–	–	+	+
4. Проведение выездных приемов совместно с органами местного самоуправления	+	–	–	+	–	–
5. Проведение выездных приемов совместно с представителями Министерства здравоохранения	–	–	–	+	–	–
6. Организация выступлений ведущих медицинских экспертов	+	–	–	–	–	–
7. Участие в заседаниях оперативного штаба по предупреждению распространения коронавирусной инфекции	+	–	–	–	–	–
8. Проведение межведомственного совещания в муниципальном образовании	+	+	–	–	–	–
9. Проведение социологического опроса в муниципальных образованиях	–	–	–	–	+	–
10. «Горячая линия» по COVID-19, мессенджер WhatsApp	+	–	–	–	+	+
11. Проведение совещаний с органами местного самоуправления и органами власти по ВКС	+	–	–	–	+	–
12. Проведение приемов граждан с использованием ВКС	+	–	–	–	+	–
2022						
1. Рассмотрение обращений, правовое разъяснение	+	+	+	+	+	+
2. Направление запросов и предложений (рекомендаций) Министерству/Департаменту здравоохранения	+	+	+	+	+	+
3. Направление обращений и запросов в лечебные учреждения	+	+	+	+	+	+

4. Проведение выездных приемов совместно с органами местного самоуправления	+	–	+	+	+	+
5. Выезды в муниципалитеты с целью посещения беженцев из Украины в ПВР	+	–	–	–	+	–
6. Проведение круглых столов по теме охраны здоровья	–	–	–	+	+	–
2023						
1. Рассмотрение обращений, правовое разъяснение	+	+	+	+	+	+
2. Направление запросов и предложений (рекомендаций) Министерству/Департаменту здравоохранения	+	+	+	+	+	+
3. Проведение личных приемов в муниципальных образованиях	+	+	+	+	+	–
4. Круглый стол по взаимодействию Уполномоченных по правам человека в сфере охраны здоровья	–	+	–	+	–	–
5. Выезды в муниципалитеты с целью посещения беженцев из Украины в ПВР	+	–	–	–	+	–

Выводы

Пациенты, которым приходится взаимодействовать с государственной системой здравоохранения и которые сталкиваются с проблемами доступности медицинской помощи и ее качества, являются одной из самых уязвимых категорий заявителей именно потому, что им сложно самостоятельно добиваться реализации своих прав и защиты интересов в сфере здравоохранения, и они нуждаются в помощи «посредника», в качестве которого и выступает Уполномоченный по правам человека.

Помимо формально регламентированных социальных практик, таких как рассмотрение жалоб и обращений граждан; проведение личного приема граждан; участие в заседаниях Комитета по социальной политике Законодательного Собрания Свердловской области; представление Уполномоченным ежегодного доклада на заседании Законодательного Собрания, аппарат Уполномоченного реализует множество нерегламентированных (инициативных) социальных практик, систематизация которых и была впервые проведена в статье.

Среди инициативных социальных практик, способствующих повышению эффективности работы по защите прав пациентов, авторами выделены следующие: запросы и обращения

в защиту прав пациента в Министерство здравоохранения Свердловской области; рабочие встречи Уполномоченного с представителями данного Министерства; совместные приемы Уполномоченного с представителями государственных органов, в компетенцию которых входят вопросы обеспечения и защиты прав пациентов; выезды Уполномоченного в муниципалитеты (приемы граждан, встречи с трудовыми коллективами на предприятиях); посещение лечебных учреждений, психоневрологических интернатов, встречи с главными врачами (администрацией) лечебных учреждений и медицинским персоналом, а также с пациентами вне связи с конкретной жалобой; практика обращения Уполномоченного непосредственно в Комитет по социальной политике с предложениями о решении вопросов законодательного регулирования, возникающих в практике актуальных тем, связанных с интересами и правами пациентов. Именно нерегламентированные социальные практики позволяют адресно доносить до властных структур нужды конкретного гражданина и расширять возможности защиты и обеспечения прав человека. Авторы подчеркивают, что анализ процесса масштабирования лучших инициативных практик может стать перспективным направлением для дальнейших исследований.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Сметанко А. В., Юрченко И. А. Нормативно-правовые основы регулирования защиты прав пациентов в сфере здравоохранения Российской Федерации и Республики Крым // *Интернаука*. 2023. № 2-4 (272). С. 63–67. DOI 10.32743/26870142.2023.2.272.351201. EDN IUPMBU.
- [2] Павлушкина Ю. Г. Защита прав пациентов в рамках системы обязательного медицинского страхования // *Вестник науки*. 2024. Т. 2, № 3 (72). С. 128–134. EDN CKPSSM.
- [3] Габай П. Г., Клейменов А. Я. О тенденции к дисбалансу в соотношении права пациента на врачебную тайну и права медицинской организации на защиту // *Адвокатская практика*. 2023. № 4. С. 45–50. DOI 10.18572/1999-4826-2023-4-45-50. EDN JYUINE.
- [4] Попов В. Г., Китаев В. В., Чевтаева Н. Г., Лагно О. И. Градообразующее предприятие и управление социальной сферой малого северного города: социологический анализ. Екатеринбург : Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2004. 212 с. ISBN 5-8056-0014-5. EDN CIXXCW.
- [5] Ануфриева Е. В., Чевтаева Н. Г. Проекты социального воздействия как инструмент реагирования системы здравоохранения на профилактику неинфекционных заболеваний // *Здоровье населения и среда обитания – ЗНиСО*. 2023. Т. 31, № 2. С. 7–14. DOI 10.35627/2219-5238/2023-31-2-7-14. EDN SMZBIB.
- [6] Яндыбаева Н. В. Методика анализа качества жизни в регионе // *Вопросы управления*. 2024. № 1 (86). С. 21–34. DOI 10.22394/2304-3369-2024-1-21-34. EDN DDCLIB.
- [7] Пиньковецкая Ю. С. Оценка развития региональных систем здравоохранения в России // *Вопросы управления*. 2022. № 5 (78). С. 34–46. DOI 10.22394/2304-3369-2022-5-34-46. EDN QSRHWG.
- [8] Чернышев В.М., Воевода М.И., Стрельченко О.В., Мингазов И.Ф. Сельское здравоохранение России. Состояние, проблемы, перспективы // *Сибирский научный медицинский журнал*. 2022. Т. 42, № 4. С. 4–14. DOI 10.18699/SSMJ20220401. EDN PEWQVM.
- [9] Резер Т. М., Григоренко Я. А. Государственное управление демографической ситуацией в Уральском федеральном округе // *Вопросы управления*. 2023. № 1 (80). С. 75–89. DOI 10.22394/2304-3369-2023-1-75-89. EDN QTGAKS.
- [10] Воротилина Т. В., Шульженко И. С., Гарная-Иванова И. А. Генезис, развитие и особенности института региональных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации // *Вестник Академии права и управления*. 2023. № 3 (73). С. 25–29. DOI 10.47629/2074-9201.2023.3.25.29. EDN KXMP LF.
- [11] Макаренко А. А. Правовое регулирование деятельности Уполномоченных по правам человека: состояние, проблемы, вопросы совершенствования // *Вестник науки*. 2023. Т. 3, № 1 (58). С. 245–249. EDN WEZTLO.
- [12] Баум С. К. К вопросу о статусе Уполномоченного по правам человека в России // *Тенденции развития науки и образования*. 2023. № 97-6. С. 169–172. DOI 10.18411/trnio-05-2023-354. EDN FRYGVQ.
- [13] Бондарчук А. В., Дунай Н. А. Институт уполномоченного по правам человека как инструмент защиты прав граждан // *Образование и право*. 2024. № 1. С. 34–37. DOI 10.24412/2076-1503-2024-1-34-37. EDN ABQGPY.
- [14] Пузенцова Ю. А. Уполномоченный по правам человека в России как важный институт гражданского общества // *Флагиан науки*. 2023. № 4 (4). С. 1110–1115. EDN TTMZAG.
- [15] Дорофеева А. С., Рузавина Е. Ю. Деятельность уполномоченного по правам человека в Иркутской области: проблемы и пути их решения // *Евразийский юридический журнал*. 2023. № 2 (177). С. 110–113. DOI 10.46320/2073-4506-2023-2-177-110-113. EDN RNDEOO.
- [16] Цыганова Л. Ю. К вопросу участия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в правовом просвещении // *Право и государство: теория и практика*. 2024. № 1 (229). С. 70–72. DOI 10.47643/1815-1337_2024_170. EDN DTZKNK.
- [17] Ишук В. Г. Проблемы оценки эффективности взаимодействия уполномоченного по правам человека и органов внутренних дел Российской Федерации в области защиты прав и свобод человека и гражданина // *Вестник Уфимского юридического института МВД России*. 2024. № 1 (103). С. 42–48. EDN CCHCXH.
- [18] Антонова Н. Л. Социальная практика: теоретико-методологические основания исследовательского анализа // *Известия Уральского государственного университета. Серия 3: Общественные науки*. 2009. № 4 (70). С. 92–98. EDN KXYRBR.

REFERENCES

- [1] Smetanko, A. V., Yurchenko, I. A. (2023) The legal basis for regulating the protection of patients rights in the sphere of healthcare in the Russian Federation and the Republic of Crimea. *Inter-science*, 2-4, 63–67. <https://doi.org/10.32743/26870142.2023.2.272.351201>. <https://elibrary.ru/iupmbu>.
- [2] Pavlushkina, Yu. G. (2024) Protection of patients' rights within framework of compulsory health insurance system. *Bulletin of Science*, 2 (3), 128–134. <https://elibrary.ru/ckpssm>.
- [3] Gabai, P. G., Kleimenov, A. Ya. (2023) On the trend toward an imbalance between the patient's right to medical confidentiality and the healthcare provider's right to protection. *Advocate's Practice*, 4, 45–50. <https://doi.org/10.18572/1999-4826-2023-4-45-50>. <https://elibrary.ru/jyuine>.
- [4] Popov, V. G., Kitayev, V. V., Chevtaeva, N. G., Lagno, O. I. (2004) *City-forming enterprise and social management of a small northern city*. Russia, Ekaterinburg: RANEP, 212 p. ISBN 5-8056-0014-5. <https://elibrary.ru/cixxcw>.
- [5] Anufrieva, E. V., Chevtaeva, N. G. (2023) Social impact bonds as a tool for healthcare response to prevention of noncommunicable diseases. *Public Health and Life Environment – PH&LE*, 31 (2), 7–14. <https://doi.org/10.35627/2219-5238/2023-31-2-7-14>. <https://elibrary.ru/smzbib>.
- [6] Yandybaeva N. V. (2024) Methodology of analyzing quality of life in a region. *Management Issues*, 1, 21–34. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2024-1-21-34>. <https://elibrary.ru/ddclib>.
- [7] Pinkovetskaya, Yu. S. (2022) Assessing the development of the regional health care systems in Russia. *Management Issues*, 5, 34–46. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2022-5-34-46>. <https://elibrary.ru/qsrhwg>.
- [8] Chernyshov, V. M., Voevoda, M. I., Strelchenko, O. V., Mingazov, I. F. (2022) Rural healthcare of Russia. State, problems, prospects. *Siberian Scientific Medical Journal*, 42 (4), 4–14. <https://doi.org/10.18699/SSMJ20220401>. <https://elibrary.ru/pewovm>.
- [9] Rezer, T. M., Grigorenko, Ya. A. (2023) Public administration of demographics in the Ural Federal District. *Management issues*, 1, 75–89. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2023-1-75-89>. <https://elibrary.ru/qtgaks>.
- [10] Vorotilina, T. V., Shulzhenko, I. S., Garnaya-Ivanova, I. A. (2023) Genesis, development and features of the institute of regional human rights commissioners in the Russian Federation. *Bulletin of the Academy of Law and Management*, 3, 25–29. <https://doi.org/10.47629/2074-9201.2023.3.25.29>. <https://elibrary.ru/kxmplf>.

- [11] **Makarenko, A. A.** (2023) Legal regulation of activities human rights commissioners: status, problems, improvement issues. *Bulletin of Science*, 1, 245–249. <https://elibrary.ru/weztlo>.
- [12] **Baum, S. K.** (2023) On the Status of the Human Rights Ombudsman in Russia. *Trends in the Development of Science and Education*, 97-6, 169–172. <https://doi.org/10.18411/trnio-05-2023-354>. <https://elibrary.ru/frygvq>.
- [13] **Bondarchuk, A. V., Dunai, N. A.** (2024) The institution of the commissioner for human rights as a tool for protecting the rights of citizens. *Education and Law*, 1, 34–37. <https://doi.org/10.24412/2076-1503-2024-1-34-37>. <https://elibrary.ru/abqgpy>.
- [14] **Puzentsova, Yu. A.** (2023) Human Rights Ombudsman in Russia as an important institution of civil society. *Flagship of Science*, 4, 1110–1115. <https://elibrary.ru/ttmzag>.
- [15] **Dorofeeva, A. S., Ruzavina, E. Yu.** (2023) Activities of the commissioner for human rights in the Irkutsk region: problems and ways of their solution. *Eurasian Law Journal*, 2, 110–113. <https://doi.org/10.46320/2073-4506-2023-2-177-110-113>. <https://elibrary.ru/rndeoo>.
- [16] **Tsyganova, L. Yu.** (2024) On the issue of the participation of human rights commissioners in the subjects of the Russian Federation in legal education. *Law and state: the theory and practice*, 1, 70–72. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2024_1_70. <https://elibrary.ru/dtzkhk>.
- [17] **Ischuk, V. G.** (2024) Problems of assessing the effectiveness of interaction between the ombudsperson and the internal affairs bodies of the Russian Federation in the protection of human and civil rights and freedoms. *Bulletin of Ufa law institute of the Ministry of internal affairs of Russia*, 1, 42–48. <https://elibrary.ru/cchcxh>.
- [18] **Antonova, N. L.** (2009) Social practice: the teoretiko-methodological bases of the research analysis. *Tempus et memoria*, 4, 92–98. <https://elibrary.ru/kxyyrb>.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е. В. Булах¹

¹ Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. Внимание законодателей к местному самоуправлению свидетельствует о признании проблем на данном уровне власти. Ждать ли кардинальных реформ или попыток использования всех имеющихся механизмов, прогнозировать пока сложно. На фоне возникшей дискуссии о неполитической природе территориального общественного самоуправления необходимо обосновать его право на присутствие в системе местной власти. Комплексный анализ данной формы самоуправления базируется на признании части жителей муниципалитета аналогом общины. Теории местного самоуправления рассматривают общину как основную категорию в исследованиях местного самоуправления.

Материалы и методы. Представленная на обсуждение модель анализа территориального общественного самоуправления основана на последовательном синтезе трех подходов: институционального, функционального и поведенческого. Это обусловлено отсутствием четкого теоретического представления о содержании различных форм осуществления местного самоуправления. Проблема реализации права граждан на решение вопросов местного значения требует новых научных данных. Используя методы обобщения, системного, структурно-функционального, правового и сравнительного анализа, данная форма самоорганизации может быть рассмотрена как основной ресурс совершенствования муниципальных публично-властных отношений и инструмент осуществления ожидаемых реформ местного самоуправления.

Результаты. Дуалистический тип местного самоуправления, концепция которого взята за основу в современной российской практике местного самоуправления, требует институционализации части жителей муниципалитета. Жители муниципалитета, формирующие две и более подсистемы взаимодействия по вопросам жизнедеятельности, уже не являются единой общиной. Община в лучшем свете раскрывается в рамках теории общностей. Институционализация общины как части жителей муниципалитета наступает при регистрации в организационной форме территориального общественного самоуправления, но она не имеет внятного механизма распределения вопросов местного значения. Функционал должен определяться реальными условиями проживания общины и по инициативе ее участников.

Обсуждение и выводы. Методологические основы местного самоуправления и методические рекомендации по созданию работоспособного механизма распределения ответственности за качество жизни обеспечит процесс укрепления государственной власти. Активное политическое соучастие граждан повысит доверие к органам власти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: община, территориальное общественное самоуправление, муниципальное управление, вопросы местного значения, социально-территориальная дифференциация муниципалитета, системный подход, институциональный подход, функциональный подход.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Булах Е. В. Методологические основания исследования территориального общественного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 73–85. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-73-85. EDN UXVAWF.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Булах Евгений Васильевич – кандидат политических наук; Уральский государственный экономический университет (620114, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45) – *доцент кафедры государственного и муниципального управления*; bulakhevg@mail.ru. SPIN-код: 7351-7969, ORCID: 0000-0002-9618-7804.

Статья поступила: 13.05.2024; рецензия получена: 19.06.2024; принята к публикации: 05.08.2024.

METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR THE STUDY OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

E. V. Bulakh¹

¹ Ural State Economic University (Ekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

Introduction. The activities of legislators indicate that society recognizes the local level in the public administration system as urgent special attention. It is still difficult to predict whether this will be a radical reform or an attempt to launch all existing mechanisms. Against the background of the current discussion about the non-political nature of territorial public self-government, it is necessary to justify its right to be present in the system of local government. A comprehensive analysis of this form of self-government is based on the recognition of part of the residents of the municipality as an analogue of the community. Theories of local government consider the community as the main category in local government studies.

Materials and methods. The model for analyzing territorial public self-government presented for discussion is based on a consistent synthesis of three approaches: institutional, functional and behavioral. This is due to the lack of a clear theoretical understanding of the content of various forms of local self-government (except for administrative, with the participation of local authorities); the problem of the practical implementation of the right of citizens to directly resolve issues of local importance requires new scientific data. Using methods of generalization, systemic, structural-functional, legal and comparative analysis, this form of self-organization can be considered as the main resource for revitalizing municipal public-power relations and a tool for implementing the expected local self-government reforms.

Results. The dualistic type of local self-government, the concept of which is taken as a basis in modern Russian practice, requires the institutionalization of the self-organized part of the residents of the municipality. Residents of a municipality forming two or more subsystems of interaction on issues of life are not a single community. The community is revealed in its best light within the framework of the theory of communities. The institutionalization of the community has modern practical experience, it is presented in the registration of the organizational form of territorial public self-government. Maintaining a balance of interests and effective distribution of responsibilities between the community and government authorities must be based on a clear process of determining the functions of a self-organized community.

Discussion and conclusions. The methodological foundations of local self-government and methodological recommendations for creating a workable mechanism for distributing responsibility for the quality of life will ensure the process of strengthening state power. Active political participation of citizens will increase trust in government authorities.

KEYWORDS: community, territorial public self-government, municipal government, local issues, socio-territorial differentiation of the municipality, systems approach, institutional approach, functional approach.

FOR CITATION:

Bulakh, E. V. (2024) Methodological foundations for the study of territorial public self-government. *Municipality: Economics and Management*, (3), 73–85. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-73-85>. <https://elibrary.ru/uxvawf>.

AUTHORS' INFORMATION:

Evgeniy V. Bulakh – PhD (political science); Ural State Economic University (620114, Russia, Yekaterinburg, 8 March/Narodnaya Volya St., 62/45) – *associate professor of the Department of State and Municipal Administration*; bulakhevg@mail.ru. SPIN-code: 7351-7969, ORCID: 0000-0002-9618-7804.

The article was submitted 13.05.2024; reviewed 19.06.2024; accepted for publication 05.08.2024.

Введение

Попытки перезапустить механизм российского местного самоуправления в перестроечный период и далее в формате становления демократического режима отличались идеологией неоллиберального урбанизма, ориентированного на приоритет экономической эффективности действующих в границах муниципалитета хозяйствующих субъектов. Дальнейший отказ от ресурсной модели «государства-бензоколонки» подтвердился социальным поворотом, основанным на концепциях формирования комфортной среды проживания. Новая повестка управления на местах переносит акцент с финансово-экономического приоритета (извлечение доходов с заселенных территорий) на общественные функции муниципалитета и качество жизни [1, с. 9]. Удовлетворенность считается субъективной характеристикой, а это значит, что реализация заданной повестки потребует учета мнения жителей, а лучше – непосредственного вовлечения граждан в процесс решения вопросов местного значения. Актуальность управленческих подходов, обеспечивающих на местах перераспределение ответственности между обществом и властью, становится очевидной. Проблема только в том, что на уровне муниципалитета отсутствует четкая фиксация всех заинтересованных участников местного самоуправления. Мы можем выделить должностных лиц и органы власти, можно сформировать список регулярных участников аукционов на выполнение муниципальных заказов, заключения договоров аренды или выкупа муниципальных активов и т. д., но как и в какой форме участвует население муниципалитета (часть населения), ясности

нет. Ожидаемая трансформация не может быть осуществлена в условиях исключительной деятельности субъектов, ориентируемых на экономическую целесообразность, а привлечение жителей раз в пять лет к выборам местных депутатов не позволяет рассчитывать на должный эффект.

Организационные формы участия населения в местном самоуправлении зафиксированы в федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» предлагает пятнадцать различных форм, и этот список не считается исчерпывающим, о чем свидетельствует статья 33 данного закона¹. Технологии запуска механизмов указанных демократических инструментов имеют различия. В одном случае многое зависит от условий применения (количество участников, цель и задачи, тип поселения и т. д.), в другом требует инициативы от жителей. Наибольший интерес из перечисленных в законе форм может представлять территориальное общественное самоуправление (ТОС). Обязательное наличие инициативы жителей выделяет ТОС из всего ряда иных форм. Это единственный случай, когда использование предусмотренного механизма осуществления местного самоуправления возможно только по желанию граждан. Создать ТОС по требованию органов власти невозможно, тогда как провести референдум, выборы (отзыв), публичные слушания, собрание и т. д. можно на основании административного решения. Данное обстоятельство легитимизирует мест-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 03.02.2024).

ные процессы с участием ТОС максимально. Говоря о посылках на качественное изменение местного самоуправления, необходимо предполагать наличие системных усилий, нацеленных на долгосрочный период. Соответственно, наиболее востребованной может стать форма местного самоуправления, осуществляемая бессрочно. ТОС – это инициативная самоорганизация жителей на части территории муниципального образования, и осуществляется она без ограничений во времени, ровно столько, сколько сохраняется инициатива граждан на интеграцию. Все остальные непосредственные формы являются периодическими или ситуационными. Самой распространенной периодичностью для местных выборов является один раз в пять лет. Местный референдум, публичные слушания, сход, собрание и т. д. могут проводиться по мере возникновения актуального вопроса. Интерес к ТОС определяет то обстоятельство, что самоорганизация обладает органами управления, а возможный перечень вопросов местного значения федеральным законодателем не ограничен (пока). С правовой точки зрения ТОС можно рассматривать не только как правовую форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления, но и как самостоятельную организационную единицу с участием части жителей муниципалитета. Именно данный факт определяет единственное ограничение в осуществлении ТОС – запрет на установление границ функционирования ТОС по границам самого муниципалитета. Дублирование может привести к возникновению на одной территории двух полноценных параллельных систем самоуправления.

В условиях административно-территориальной реформы российской системы местного самоуправления все присущие ТОС свойства повышают исследовательский интерес к данной форме. Запущенный в России переход на одноуровневую систему самоуправления, путем укрупнения заселенных территорий, обостряет вопрос об обеспечении организованного участия населения в решении вопросов местного значения. Утратив статус муниципалитета, малые населенные пункты могут сохранить самоуправляемость за счет наличия в своих границах одного или нескольких ТОС. Муниципальные системы ТОС могут обеспечить эффективное функционирование населенных пунктов, если за оценку эффективности брать качество жизни, но внедряемая практика должна иметь научную базу: методологические основания и последующую методическую проработку.

Материалы и методы

Последовательный синтез трех подходов – институционального, функционального и поведенческого – является основой авторской модели исследования. В основе анализа – оценка двух характеристик местного самоуправления: социально-правовой статус участника местного самоуправления и перечень вопросов местного значения, характерный для данного участника. Модель предполагает принятие за основу утверждения, что ТОС – это сегодняшний аналог местной общины в российской практике местного самоуправления. Кроме эвристической функции предлагаемый комплексный анализ имеет практическую значимость, он позволит осуществлять прогноз качества местного самоуправления в конкретном муниципалитете (регионе) на основе выстроенных отношений между местными органами власти и действующей самоорганизованной общиной (ТОС). Используемые в работе методы исследования: обобщение; категориальный анализ; сравнительный анализ; системный анализ; структурно-функциональный анализ.

Традиция рассматривать общину в качестве институциональной единицы системы местного самоуправления не нова. Славянофил В. Н. Лешков полагал, что общинный образ жизни определяет привязанность людей к земле и консолидацию их интересов в рамках местного сообщества. Развиваясь в рамках государства, община не должна терять свои права на самостоятельное существование и решение местных вопросов [2, с. 43]. Н. И. Лазаревский отмечал, что «община действительно исторически была старше государства. Опираясь на этот исторический факт, можно было говорить об общине как естественном, в силу вещей необходимом союзе, который создан не государством и который поэтому является для государства неприкосновенным» [3, с. 7]. В этой связи неприкосновенность общины сегодня вызывает особое внимание. Местное самоуправление обязательно и гарантировано основным законом, но «община», как выделенный в теоретических социально-гуманитарных представлениях участник (пусть даже сегодня и не основной), не обозначена. Категория «община» отсутствует в Конституции Российской Федерации и в федеральном законе № 131 «Об основных принципах осуществления местного самоуправления в Российской Федерации». К примеру, в Германии пункт 2 статьи 28 Конституции ФРГ закрепляет присутствие и положение общины в системе управления

государством: «Общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества»².

Для выделения общины из всей совокупности муниципального общества и анализа социума российских населенных пунктов можно применить общностный подход. По мнению Н. Б. Костиной, анализ различных определений социальной общности свидетельствует о том, что данное понятие используется для обозначения объединения людей, обладающего определенными признаками, в качестве которых называют прежде всего территориальное единство, наличие прочных связей, сознание членами общности принадлежности к ней. Община отвечает всем необходимым характеристикам общности, но этим же характеристикам соответствует муниципальное сообщество в целом. В рамках тенденций на укрупнение территорий муниципальное общество давно выросло из «штанишек» общины. Расширяя представление об общности, имеем следующее дополнение: «действия объединенных в общность индивидов регламентированы совокупностью норм и правил, которые предписывают не только соответствующие действия в определенных условиях, но и подчас образ мыслей и чувствований» [3, с. 30–33]. Тогда придется признать, что единство муниципальных норм совершенно не определяет единую ментальность у жителей различных микрорайонов одного и того же населенного пункта. Разница всегда очевидна. Значит, жители микрорайона или иной части муниципального пространства (населенный пункт, не являющийся муниципалитетом; микрорайон; улица; группа домов; многоподъездный дом и т. д.), объединенные единством коммунально-бытовых вопросов, в большей степени могут быть представлены как общность. В случае исследования местного самоуправления можно предложить классификацию общности на муниципальную, представленную всей совокупностью жителей, и местную – часть жителей муниципалитета. Социологический анализ местного самоуправления, все заявленные выше критерии «общности» и «общины» от В. Н. Лешкова, Н. И. Лазаревского и Н. Б. Костиной позволяют нам заявить о тождестве этих понятий.

Данная исследовательская работа не предполагает глубокого применения общностного подхода, но сейчас это необходимо для социологической классификации ТОС. Совокупность характеристик, закрепленных федеральной нормой за ТОС, дает нам

возможность продолжить выявленный категориальный ряд. Сравнение местной общности и ТОС говорит об их соответствии, а значит, можно утверждать о тождестве местной общности, общины и ТОС. Действительно, участникам ТОС характерны коллективные инициативные действия, что подтверждается способностью проводить собрания (конференции). Ментальная связь участников ТОС определена единством селитебной территории, признанием коллективной ответственности (субсидиарная доплата за содержание общественных зон, коллективные обращения и т. д.) и стремлением сообща улучшать условия проживания (субботники и софинансирование развития территорий собственным трудом). Участие в самоуправлении регламентировано совокупностью норм муниципального права и положениями собственного устава. Основанием на признание идентичными понятий «община» и «ТОС» могут служить отдельные европейские практики местного самоуправления, к примеру, такие как в Германии. Во всех федеральных землях Германии есть единые гарантии на обеспечение общинам статуса субъектов права; обеспечение института общинного самоуправления. Коммунальная организация общины (коммуны) не зависит от численности проживающих, община может осуществлять правомочия в отношении жителей своей территории, представительный орган общины функционирует на общественных началах, общины обязаны учитывать интересы друг друга [4, с. 34]. Аналогичные подходы мы наблюдаем при регуляции деятельности ТОС: правовое регулирование деятельности ТОС осуществляется в сфере муниципального права; численность жителей, осуществляющих ТОС, не лимитирована; органы управления ТОС имеют общественный характер; обязательным для жителей является решение, принятое на собрании (конференции) ТОС; установление границ ТОС происходит с учетом границ уже действующих ТОС; взаимодействие ТОС происходит по принципу солидарной ответственности за территорию всего муниципалитета. Отличие между немецкой общиной и российским ТОС в одном – община в Германии обязательна и гарантирована, а ТОС – возможная (необязательная) инициатива жителей на части территории муниципалитета в Российской Федерации. С точки зрения сравнения и обобщения, зарубежный опыт имеет особую важность, особенно, если это опыт стран, ратифицировавших «Европейскую Хартию местного самоуправления». Признание международного правового акта свидетельствует о принятии указанных в

² Основной закон Федеративной Республики Германии. – URL: <http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM> (дата обращения: 02.27.2024).

нем принципов регулирования местного самоуправления, следовательно, обеспечивает репрезентативность российских и немецких примеров.

Российская интеграция влечет за собой потерю малыми населенными пунктами прежнего правового статуса – поселения. Местные органы власти упраздняются, но само население сохраняет свое присутствие, вопросы управления на местах не теряют своей актуальности. Освободившаяся «ниша» в администрировании территорий может быть заполнена общественными органами ТОС. Во-первых, это вовлечение жителей в самоуправление, во-вторых, это снижение бюджетной нагрузки на содержание муниципальных служащих. На территориях укрупненных муниципальных округов, где проживает более двух общин, взаимодействие предполагает распределение властных полномочий на решение местных вопросов, характерных для каждой из территорий проживания общин. Сам факт наличия инициативы от самоорганизованной общины должен вызывать порыв у местных органов власти на взаимодействие. При этом надо отметить, что при наличии инициативы у жителей ответственность за взаимодействие и поддержку предложений граждан несут органы власти. Данная императивная норма предусмотрена основным федеральным актом в сфере муниципального права.

Участие местных органов власти в процессе институционализации ТОС является обязательным и выражается в действиях по установлению границ ТОС, предложенных самой общиной, и последующей регистрацией устава. Двойственность юридической и естественно-правовой природы местного самоуправления, статус и роль общины в этом процессе для европейской культуры социального управления закрепились исторически. Дж. Локк и Ж. Ж. Руссо видели в качестве источника политической власти не государство и не общество как совокупность индивидов, а общинное объединение индивидов, и только общественный договор между представителями этих общностей приводил к созданию государства. Община первична по отношению к государству, а значит, в своих границах сохраняет локальный суверенитет на решение внутренних задач. Впервые теория, объясняющая феномен самоуправления, была озвучена во Франции и Бельгии в середине XIX в., далее она вошла в российский дискурс (Г. Аренс, Т. Джефферсон, О. Лабанд, Э. Мейер, Дж. С. Милль, А. де Токвиль, М. И. Добрынин, Н. И. Лазаревский, В. Н. Лешков и др.). Социально-политический статус общины не требовал подтверждения, он имеет естественно-правовой характер

и свойственен общине весь период ее существования. Перечень местных вопросов должен определяться общиной самостоятельно и уведомительным характером доноситься до представителей государственной власти. Широко распространенная во многих странах практика местного самоуправления, описание которой попадает в рамки теории свободной общины, подтверждает актуальность данных взглядов.

Сторонники идеи хозяйственной (общественной) деятельности общины (О. Ресслер, Р. Моль, В. Н. Пешков, А. И. Васильчиков и др.) исключали политический, а значит, и институциональный аспект. Вектор развития общинных дел представлен исключительно в хозяйственном направлении. Хозяйственная (общественная) теория местного самоуправления не предполагает в качестве обязательной юридическую фиксацию участника решения местного вопроса, им может стать любой хозяйствующий субъект. Исключение политических вопросов из общего перечня общинных дел и активизация хозяйствующих групп оказались неприемлемыми ни для жителей, ни для представителей власти. Подобная практика не прижилась ранее и может стать причиной местного конфликта сейчас. «Неохозяйственники» пытаются отметить наличие в России неких схожих тенденций. Община, принявшая юридическую форму ТОС, по мнению Е. С. Шугриной, становится элементом гражданского общества, хотя и обладает особым статусом и имеет четкую территориальную привязку; органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как некоммерческие организации [5, с. 40]. Само подобное видение участника местного самоуправления является спорным. Анализ действующей гражданско-правовой базы не позволил выделить «особенность» статуса ТОС, в сфере гражданского права он не рассматривается вообще. Территориальную привязку ТОС к части муниципалитета дать невозможно, так как любая юридическая регистрация начинается с муниципального уровня (также предусмотрены общероссийский, межрегиональный и региональный уровни). Полномочиями на регистрацию юридического лица обладает федеральный орган государственной власти (Министерство юстиции РФ в лице региональных представительств), а региональные и местные органы власти исключены из данного процесса. С 2003 г. законодатель исключил возможность регистрации органа ТОС в качестве юридического лица, подобная регистрация возможна только для самого ТОС.

Четкий регламент юридической регистрации ТОС в форме некоммерческой организации российским законодателем пока не предложен, но хозяйственная деятельность активных жителей вполне востребована. Многие из них соглашаются на регистрацию в форме общественной организации, в названии которой фигурирует аббревиатура «ТОС», что делает заявки при участии в различных программах развития территорий приоритетными. Возможно, что именно это имела в виду Е. С. Шугрина, но в подобной трактовке решение о выделении средств остается за конкурсной комиссией, делая общину зависимой. Конкурсная комиссия является административным продуктом. Конечно, грантовая поддержка гражданских инициатив является важным элементом повышения активности населения, но речь в исследовании идет не о развитии гражданского общества, а о научных подходах к модернизации публичной системы управления на местах. Условия распределения конкурсных средств не требуют обязательной самоорганизации жителей в ТОС, достаточно создать инициативную группу. Конкурс инициативных проектов от активных групп жителей не должен подменять механизмы фиксации назревших вопросов местного значения и контроля за исполнением воли граждан. Грант может дополнить и украсить местное самоуправление, повышая привлекательность повседневной рутины муниципального хозяйствования для творческих людей. Грантовая стратегия в сфере ивент-деятельности малого и среднего уровня наиболее эффективно может быть реализована именно в формате ТОС [6, с. 65]. Праздники вне обыденности, ТОС их любят и умеют проводить [7, с. 194], а в остальном, пока не выбрана концепция системного преобразования местного самоуправления, отвлекать население точечным финансированием контрпродуктивно. Ограничиваясь грантами, ТОС размыают свой статус участника местного самоуправления. Трансформируясь в хозяйствующий субъект, они способствуют сохранению схемы с доминированием местных органов власти. Хозяйственная форма самоуправления не смогла зарекомендовать себя с положительной стороны ранее, она и сегодня не способна отражать интересы жителей в полной мере.

Проблема, связанная с доминированием органов власти на местах, отражается в анализе государственной теории местного самоуправления

(Л. Штейн, Р. Гнейст, В. П. Безобразов, А. Д. Градовский и др.). Именно в рамках данной теории появился устойчивый термин «вопросы местного значения», где словосочетание «местное значение» определяет территориальный уровень ответственности государства. Это подтверждает морфологический анализ синтаксической роли словосочетания. «Вопрос местного значения» – вопрос государственный с четкой локацией его решения на местном уровне, «местный вопрос» – это ответственность местной общины. Последователи государственной теории считали, что самоуправление есть одна из форм организации государственного управления на местах, источником полномочий органов местного самоуправления является государственная власть, и все дела, решаемые на местах, имеют государственную природу. По мнению А. Д. Градовского, выборные органы местного самоуправления должны действовать как органы государства, пользуясь данными от него полномочиями осуществлять свою власть на основе законов и нести ответственность за их нарушение³. Вывод прост: вопросы местного значения являются государственными, следовательно, перечень определяется органами государственной власти, и для каждой общины данные вопросы могут определяться индивидуально. Вопрос о возможной утрате общиной своей актуальности вызвал следующий ответ: прерогативой общины остаются местные плебисциты (выборы и референдумы). Утверждение спорное и для самих сторонников государственной теории, на что указывал Р. Гнейст: одна лишь выборность органов местного самоуправления отнюдь не означает их самостоятельности. Самостоятельность должна быть обеспечена легитимностью, в данном случае – признанием за общиной институциональной характеристики. Правовое признание и наделение полномочиями должны стать безукоризненными в деятельности участников местного самоуправления, отмечал Л. Штейн. Проблема неопределенности списка вопросов местного значения стала основанием для критики теоретических взглядов, допускающих вмешательство органов государственной власти в дела общины. Н. И. Лазаревский сетовал, что в итоге «не удастся составить достаточно пространный список негосударственных публично-правовых дел, предоставляемых органам самоуправления, <...> таких дел вовсе не может быть»⁴.

³ Градовский А. Л. Начала русского государственного права. – Т. 9. – СПб, 1904. – С. 25.

⁴ Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земельная единица: сб. ст. – СПб., 1903. – С. 7.

Так произошло в советский период. Имеется в виду то, что абсолютно все местные вопросы, став государственными в определении и в решении, саму общину не отменяли, но размывали ее контур и изолировали ее от участия в местных процессах, подменяя общественными организациями различного толка (КПСС, комсомол, профсоюзы, спортивные клубы и т. д.). Сам факт проживания определял только место голосования, а выдвижение кандидатов на выборы и обсуждение вопросов местного значения можно было осуществлять только в рамках трудовых коллективов и общественных организаций. Местные органы управления: городские, внутрирайонные, поселковые и сельские советы – входили в систему государственных. Они формировались на выборных началах, но данная практика не позволяла обеспечить процесс управления местными депутатами, в полной мере заинтересованными в развитии части территории населенного пункта. Собрания трудовых коллективов и членов общественных организаций (как аналог современного праймериз) формировали предвыборную повестку, не рассматривая фактор постоянного места проживания кандидата. Дальнейшее голосование гражданами за одного представленного кандидата делало присутствие общины формальным и несущественным. Схема построения вертикали государственной власти удобная, но она порождает предпосылки социального конфликта. Органы власти формируются при участии общественных организаций (политическими партиями), но наделяются полномочиями на решение вопросов местного значения, что является прерогативой только жителей. Возможно, что это противоречие, если рассматривать местное самоуправление как форму решения вопросов населением самостоятельно или через создаваемые им местные органы власти, но с учетом интересов жителей.

С точки зрения государственного представления о местном самоуправлении, население не имеет реальной возможности решать вопросы местного значения и не имеет безграничных возможностей формировать местные органы власти из своих представителей. Несмотря на существующие противоречия, государственная концепция местного самоуправления нашла реальное воплощение во многих странах, особенно в странах континентальной Европы. Компромисс стал возможным в условиях демократических преобразований. Завершение разделения власти по ветвям и уровням, минимизация

доли вмешательства государственных органов в местные процессы на фоне оптимизации перечня вопросов местного значения, новая политическая реальность, потребность в сохранении малых муниципалитетов и практическая необходимость совмещения общинных и государственных интересов требовали дальнейшего развития научного представления о местном самоуправлении. Результаты поиска воплотились в дуалистической теории (Б. Н. Чичерин, О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев, В. А. Лапин и др.). По мнению И. И. Осинского и М. И. Добрыниной, местное самоуправление – власть, имеющая государственно-общественный характер. Формируется новый научный взгляд – теория дуализма. Она нашла отражение в современной российской концепции осуществления местного самоуправления. Функционируя как инструмент государственного администрирования, в своем значении местное самоуправление выходит за пределы вопросов местного значения и интересов жителей конкретного муниципального образования [8, с. 244]. Местное самоуправление обязательно на всей территории страны, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но являются элементом единой системы публичной власти, список вопросов унифицирован под тип муниципалитета и зафиксирован, община имеет гарантированную возможность непосредственно решать вопросы местного значения на части территории муниципалитета через различные организационные формы, включая территориальное общественное самоуправление. Это означает, что община как часть жителей муниципалитета, пройдя регистрацию в форме ТОС, сохраняет за собой возможность определять границы своей активности (расширять или сокращать) и в инициативном порядке выбирать из существующего списка вопросов местного значения те, которые способна и готова решать самостоятельно.

Результаты

Основными аспектами, подтверждающими институциональный характер территориального общественного самоуправления, являются: правовая фиксация органами местного самоуправления (установление границ и регистрация устава ТОС), цель самоорганизации жителей (решение вопросов местного значения) и бессрочный характер осуществления процесса решения вопросов местного значения в данной форме.

Таблица 1 – Институциональная позиция общины в системе местного самоуправления

Условия функционирования общины	Статус общины в системе местного самоуправления	Механизм фиксации за общиной местных вопросов, их объем
Свободная община	Естественный публичный субъект, бессрочный	Определяются общиной, полный
Государственный тип местного самоуправления	Административная единица, временный характер	Устанавливаются государством, дифференцированный характер
Хозяйственный (общественный) тип местного самоуправления	Хозяйствующий субъект, временный, на период решения хозяйственных задач	Ограничены государством, имеют ситуационный характер
Дуалистический тип местного самоуправления	Инициативный публичный субъект, бессрочный	Инициативный характер выбора из фиксированного списка

Функционализм гармонично сочетается с институционализмом, если речь идет о социологическом исследовании местного самоуправления. Для оценки муниципалитета необходимо определиться с единицей измерения. Выделяя принцип свободной доступности шести основных городских функций, которые, по мнению К. Морено, должны быть обеспечены в пределах 15-минутной досягаемости – проживание (жилье), работа (рабочие места), розничная торговля, здравоохранение, образование, досуг⁵, – мы можем обосновать то, что выбор пространств с границами, превышающими указанные пределы доступности, не является лучшим решением для функционального анализа. Многоквартирный дом, группа домов, улица, квартал, микрорайон, малый населенный пункт и др. городские пространства, обеспечивающие 15-минутную досягаемость места решения той или иной функциональной коммунально-бытовой задачи, являются оптимальными единицами для анализа. Данное обстоятельство дает нам возможность утверждать, что спецификация задач по вопросам местного значения должна происходить по принципу территориальной доступности ее решения, если оператором процесса является сама община. Так, в частности у О. Конта отмечено, что конечной целью развития общества выступало удовлетворение потребности в достижении согласия, а о каком удовлетворении и согласии можно говорить в условиях обобщения местных вопросов до уровня общемуниципальных? Укрупнение территории унифицирует проблемность и сводит перечень вопросов местного значения, решение которых возможно непосредственно жителями, к минимуму (голосование на выборах и референдуме). В таких условиях решение вопросов по развитию территории проживания выходит за

рамки компетенций жителей. Значит, для обеспечения полной функциональности общины пространство современных муниципалитетов подлежит переосмыслению с точки зрения комбинации территорий. К примеру, «город четверти часа» представляет собой совокупность территориальных единиц, внутри которых сконцентрированы все необходимые функции, которые можно определить как «местные». Все необходимое для жизни сосредоточено на расстоянии «гиперблизости» – пешеходной и/или велосипедной доступности. Переосмысление функционального подхода (А. Б. Гутновым и А. А. Высоковским) предлагает зонирование на основе концентрации и интенсивности протекающих на территории процессов, что предполагает важность принципа инициативности общины. «Каркас» – так называют подобные зоны А. Б. Гутнов, а их возникновение является результатом неравномерного распределения материальных, инфраструктурных объектов и типов поведенческой активности в городском пространстве [9, с. 50].

На наш взгляд, оба теоретических тезиса – «гиперблизость зон социальной активности» и «каркас из зон социальной активности» – имеют общие методологические основания для выделения территории функционирования общины как единицы функционального анализа. В лучших традициях М. Вебера отмечаем, что социальная активность выражается в действиях – как посыл от функций, свойственных статусному участнику процесса. Действия, по мнению М. Вебера, обязательно регламентируются социальными регуляторами (элементами правовой культуры) и маркерами качества жизни, которые задаются общим культурным фоном в виде ценностных эталонов социальной системы. Говоря об активности жителей в достижении желаемого

⁵ Moreno C. et al. Introducing the «15-Minute City»: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future PostPandemic Cities. – URL: <https://www.mdpi.com/2624-6511/4/1/6/htm> (дата обращения: 10.03.2024).

уровня быта на своих территориях, отметим, что Т. Парсонс рассматривал социальную систему и личность как участников, ориентированных в своих действиях на цель [10, с. 30]. Говоря о цели, Э. Дюркгейм отмечал, что функция социального факта может быть только социальной, она заключается в создании социально полезных результатов [11, с. 176]. Неотъемлемость полезности социальных функций не ограничила Р. Мертона в предложении разделять функции на явные и латентные (скрытые). Явная функция является следствием последующего осознанного поступка субъекта взаимодействия, нацеленного на достижение соци-

ально признанного результата. По М. Веберу, подобные социальные действия следует отнести к целерациональному типу, хотя данный идеальный тип на практике не исключает определенных отношений с другими типами действий [12, с. 211]. Речь идет о действиях с латентным функционалом. Латентная функция влечет за собой действия, которые осуществляются субъектом без четкого представления о возможном результате. Это действие может быть как функциональным, так и дисфункциональным, не приносящим достаточной пользы обществу и размывающим мотивацию к участию в местном самоуправлении непосредственно.

Таблица 2 – Тип функций, цель и задачи общины

Условия функционирования общины	Тип функций	Цель и тип задач общины
Свободная община	Мультифункциональный, явный	Обеспечение жизнедеятельности, функциональные
Государственный тип местного самоуправления	Монофункциональный, латентный	Легитимизация государственной власти, дисфункциональные
Хозяйственный (общественный) тип местного самоуправления	Монофункциональный, латентный	Управление активами и ресурсами общины, дисфункциональные
Дуалистический тип местного самоуправления	Мультифункциональный, явный	Обеспечение жизнедеятельности, функциональные

Поведенческий подход вполне приемлем для наиболее полной оценки потребности общества и отражает направление развития системы. Исследование направлений развития современной общины, принявшей решение осуществлять местное самоуправление в форме ТОС, позволит оценить направление развития самого местного самоуправления, то есть тех условий, в которых находится община. Дж. Катона отмечал, что психологические перемены каждого человека должны рассматриваться в качестве своеобразных посредников между объективными условиями и решениями, принимаемыми в этих условиях⁶. Выделяя условия политические и средовые, отмечаем, что первые в меньшей степени являлись для основоположников бихевиористского (поведенческого) подхода основными. Бихевиористский подход предполагает фокусировку на наблюдаемых или явных аспектах, которые извлекаются из окружающей среды. В. В. Кобзева и Л. Ф. Попова отмечают, что адаптационные процессы в системе по существу являются реакцией воздействия на нее различных факторов. В результате для сдерживания угроз система может менять структуру, а в отдельных случаях и состав ее элементов [13, с. 308–310]. Следовательно, внешние

факторы имеют не меньшее, а возможно, и большее значение, о чем говорит опыт функционирования советской модели государственного управления на местах и последующих изменений. Ограниченная государством в решении вопросов местного значения, община не отреагировала на вызов полной политической трансформации, а в дальнейшем приняла эти изменения на условиях признания своего статуса в системе местного самоуправления. В итоге, община сохранила свое существование и получила статус ТОС. Адаптационная способность населения к происходящим изменениям отражается на состоянии систем в целом, отмечал Н. И. Лазаревский. При оценке адаптационных качеств населения в условиях разных организационных систем (Г. Йохе и Р. Тол) предлагается использовать метод оценки способности жителей справляться с внешними детерминирующими нагрузками. В настоящее время к вопросу взаимодействия с внешней средой присоединяется вопрос о важности внутренних факторов, связанных с индивидуальными ценностно-мотивационными характеристиками населения, то есть способность к самоадаптации [14, с. 694]. Действительно, для полноценного анализа поведения самоуправляемой общности

⁶ Katona G. Psychological Analysis of Economic Behavior. N.Y.: McGraw-Hill. 1951. – URL: https://books.google.ru/books/about/Psychological_analysis_of_economic_behav.html?id=6nxEAAAAIAAJ&redir_esc=y (дата обращения: 17.03.2024).

важной является способность к самоадаптации. Представители бихевиористского подхода (И. Павлов, Э. Ли Торндайк, Д. Уотсон, Б. Ф. Скиннер) обосновали принцип обусловленности как ключевой в поведенческом подходе. Принцип предполагает потенциальную способность любого субъекта справиться с последствиями разных рисков путем эффективного кондиционирования. Оперантное

кондиционирование, по Б. Ф. Скиннеру, предполагает адаптационные способности субъекта, они определены личным опытом, полученными знаниями, а активизация их происходит мотивационно, путем поощрения. Следовательно, процессы адаптации происходят не только под влиянием экзогенных факторов, но также в результате саморазвития [15, с. 85–86].

Таблица 3 – Адаптационная способность общины

Условия функционирования общины	Преобладающий фактор влияния	Опыт	Адаптационная модель общины
Свободная община	Внутренний	Общностный	Комплексная
Государственный тип местного самоуправления	Внешний	Персональный	Политическая, неопределенная
Хозяйственный (общественный) тип местного самоуправления	Внешний	Групповой	Хозяйственная, ситуационная
Дуалистический тип местного самоуправления	Баланс внешнего и внутреннего	Общностный	Комплексная, в границах доступности

Погружение в специфику поведенческого подхода можно ограничить признанием того, что опыт и возможность концентрации с последующей передачей навыков внутри общины зависят от принятой модели местного самоуправления. Это значит, что адаптационное поведение общины недопустимо воспринимать как внутренний фактор, это прежде всего реакция на качество государственного управления. Взаимодействие между органами власти и ТОС является основой инициативного поведения жителей муниципалитета.

Обсуждение и выводы

Важным аспектом является то, что мы рассматриваем местное самоуправление, становление которого происходило на либеральном фоне построения федеративного государства. Это значит, что состояние локальных муниципальных систем в субъектах Федерации неоднородно. Климатогеографические различия дополнены региональным культурно-историческим наследием и факторами децентрализованной политической модернизации. Последним обстоятельством определен момент недоверия к реформаторским посылам в сфере местного самоуправления. В экспертном сообществе есть сомнения, что реализация последних конституционных поправок изменит региональное законодательство в части обеспечения права граждан на

местное самоуправление. За конституционными изменениями, представленными в сентябре 2021 г. на рассмотрение в Государственную Думу, была представлена еще одна инициатива – проект закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который в декабре 2021 г., пройдя все стадии рассмотрения, был принят (№ 414-ФЗ)⁷. Новый закон предусматривает унификацию органов местной власти во всех субъектах РФ. Тенденция обоснована требованием к повышению степени ответственности муниципальных органов власти. Можно согласиться с вице-президентом Центра политических технологий, доктором политических наук Р. Туровским, что этого недостаточно для реформ и что в это время местные элиты продолжают формировать негативное представление об изменениях в системе властных отношений на местах⁸.

Предлагаемый комплексный метод исследования позволит региональным экспертам оценить качество системы местного самоуправления в каждом из своих муниципалитетов. Оценка отношения к местным общностям, особенно к тем, что инициируют самоорганизацию в ТОС, позволит определить, какая из тенденций доминирует в выбранной локальной точке – хозяйственного или государственного характера:

⁷ Система обеспечения законодательной деятельности // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 03.12.2024).

⁸ Законопроект о муниципальной реформе не будет принят в 2022 году // Ведомости. 2022. 11 октября, 23:43. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/10/12/945022-zakonoproekt-o-munitsipalnoi-reforme> (дата обращения: 03.12.2024).

- отсутствие в уставах ТОС фиксации институционального статуса участника процесса осуществления местного самоуправления;
- отказ в закреплении за ТОС полномочий на решение перечня вопросов местного значения, характерных территории самоорганизации;
- наличие ограничительных норм в местных правовых актах;
- наличие приоритетов в грантовой поддержке для ТОС, функционирующих в виде хозяйствующих субъектов (с регистрацией юридического лица).

Исследование предлагает инструментарий выявления тех аспектов, наличие которых позволяет обозначить несоответствие на местах общегосударственной дуалистической концепции местного самоуправления.

Выявленные несоответствия могут быть структурированы, предлагаемый подход позволяет это выполнить. С учетом обозначенных особенностей итоговая оценка существующей локальной муниципальной системы позволит сформировать необходимый план корректировки местной нормативно-правовой базы и организационных основ. Все это можно осуществить без ожидания изменений на федеральном уровне. Действий местных органов власти и должностных лиц будет вполне достаточно, чтобы обеспечить условия для массового

вовлечения жителей в процесс решения вопросов местного значения.

В современной практике местного самоуправления община должна иметь возможность беспрепятственной фиксации своей правосубъектности. Полномочиями по обеспечению процесса институционализации ТОС обладают органы местного самоуправления, как и полномочиями на подтверждение целесообразности предложенных общиной границ. Функциональный рационализм обеспечит формирование пространств деятельности ТОС. Методики выбора населением вопросов местного значения и определения оптимального контура территории функционирования общины взаимосвязаны. Содержание общинных инициатив определено условиями и характеристиками среды проживания. Обеспечение властью первых шагов к самоорганизации станет залогом дальнейшего активного участия граждан в процессах осуществления местного самоуправления. Местная общность всегда будет иметь достаточную мотивацию на самоорганизацию и инициативное участие в развитии территорий своего проживания. Данное утверждение основано как на истории развития заселенных территорий, так и на философском представлении о невозможности достижения состояния полной удовлетворенности и отсутствии во вселенной предпосылок для достижения идеальных систем⁹.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Нотман О. В.** Концепция 15-минутного города как основа устойчивой модели развития мегаполиса в условиях современных рисков // Урбанистика. 2021. № 3. С. 73–85. DOI 10.7256/2310-8673.2021.3.35086. EDN MVQPYB.
- [2] **Полынцева Н. Ф.** Мировоззрение Василия Николаевича Лешкова // Genesis: исторические исследования. 2020. № 2. С. 39–49. DOI 10.25136/2409-868X.2020.2.30063. EDN FZLVGP.
- [3] **Костина Н. Б.** Теория социальной общности: традиции и новации // Вестник ВЭГУ. 2009. № 4 (42). С. 30–39. EDN KVGPN.
- [4] **Локшина К. Н.** Коммунальное (местное) самоуправление в Германии: исторические основы и особенности современного конституционного регулирования // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2019. № 3. С. 120–133. EDN IRXYFY.
- [5] **Шугрина Е. С., Иванова К. А.** О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС) : спецдоклад. – Москва : Прспект, 2018. 160 с. ISBN 978-5-98597-391-4. EDN YTWUYN.
- [6] **Кох И. А., Шелгинская В. А.** Управление event-деятельностью в современном обществе // Siberian Socium. 2023. Т. 7, № 1 (23). С. 57–70. DOI 10.21684/2587-8484-2023-7-1-57-70. EDN UPKUPN.
- [7] **Булах Е. В.** Территориальное общественное самоуправление: опыт регионов // Социально-политические науки. 2024. Т. 14, № 2. С. 191–197. DOI 10.33693/2223-0092-2024-14-2-191-197. EDN HPPBRO.
- [8] **Бекренев П. Ю.** К вопросу о выборе теоретической модели местного самоуправления // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23, № 4. С. 243–244. EDN ZWGVNH.
- [9] **Потапенко А. А.** Диспропорции пространственной структуры города как резерв развития каркаса города: территориально-коммуникационная модель и анализ сотовых данных // Урбанистика. 2022. № 4. С. 50–70. DOI 10.7256/2310-8673.2022.4.37724. EDN RNLSKA.
- [10] **Санжеников А. А.** Действие без намерения: некоторые ремарки аналитической философии применительно к теории социального действия // Идеи и идеалы. 2021. Т. 13, № 4-1. С. 28–41. DOI 10.17212/2075-0862-2021-13.4.1-28-41. EDN KBYSIC.
- [11] **Трофимов С. В.** Эмиль Дюркгейм о роли религии в общественной жизни. Обоснование выбора элементарной религии // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2019. Т. 25, № 3. С. 173–197. DOI 10.24290/1029-3736-2019-25-3-190-230. EDN UNIUKP.
- [12] **Осеев А. А.** Эмпирические модели структуры личностных качеств руководителей: традиционный тип социального действия М. Вебера (результаты прикладных исследований) // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2021. Т. 27, № 3. С. 208–234. DOI 10.24290/1029-3736-2021-27-3-208-234. EDN MJQOEG.

⁹ История времени: чем запомнится Стивен Хокинг // РБК. – URL: <https://style.rbc.ru/people/5aa8d9c79a7947e5233d446c>

- [13] **Конева Д. В., Бессонова Т. Н.** Поведенческий подход к анализу процессов адаптации регионов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2022. Т. 2, № 3. С. 305–315. DOI 10.34130/2070-4992-2022-2-3-305. EDNLTHULI.
- [14] **Сятчихин С. В., Трушкова Е. А.** Оценка адаптации населения в условиях социально-экономической трансформации:

методические подходы // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17, № 3. С. 694–706. DOI 10.31063/2073-6517/2020.17-3.13. EDN LVPGL.

- [15] **Козлова О. А., Макарова М. Н.** Оценка адаптации населения к изменениям условий жизнедеятельности с позиции конвергенции региональных систем расселения // Экономика региона. 2020. Т. 16, № 1. С. 84–96. DOI 10.17059/2020-1-7. EDN ZCXADY.

REFERENCES

- [1] **Notman, O. V.** (2021) The concept of 15-minute city as the basis for the model of sustainable development of a megacity in terms of modern risks. *Urban studies*, 3, 73–85. <https://doi.org/10.7256/2310-8673.2021.3.35086>. <https://elibrary.ru/mvqpyb>.
- [2] **Polyntseva, N. F.** (2020) The worldview of Vasily Nikolaevich Leshkov. *Genesis: historical research*, 2, 39–49. <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2020.2.30063>. <https://elibrary.ru/fzlvqp>.
- [3] **Kostina, N. B.** (2009) The theory of social unit: traditions and new trends. *Bulletin of VEGU*, 4 (42), 30–39. <https://elibrary.ru/kvgpon>.
- [4] **Lokshina, K. N.** (2019) Municipal (local) self-government in Germany: historical foundations and features of modern constitutional regulation. *Locus: People, Society, Cultures, Meaning*, 3, 120–133. <https://elibrary.ru/irxyfy>.
- [5] **Shugrina, E. S., Ivanova, K. A.** (2018) On the state of territorial public self-government in the Russian Federation (to the 30th anniversary of the first Russian TOS): special report. Moscow, Prospekt Publishing House, 160 p. ISBN 978-5-98597-391-4. <https://elibrary.ru/ytywuyh>.
- [6] **Kokh, I. A., Shelginskaya, V. A.** (2023) Modern strategic management of events and festivals. *Siberian Socium*, T. 7, 1 (23), 57–70. <https://doi.org/10.21684/2587-8484-2023-7-1-57-70>. <https://elibrary.ru/upkupn>.
- [7] **Bulakh, E. V.** (2024) Territorial public self-government: regional experience. *Sociopolitical sciences*, T. 14, 2, 191–197. <https://doi.org/10.33693/2223-0092-2024-14-2-191-197>. <https://elibrary.ru/hppbro>.
- [8] **Bekrenev, P. Yu.** (2017) On the selection of a theoretical model of local government. *Vestnik of Kostroma State University*, T. 23, 4, 243–244. <https://elibrary.ru/zwgvnh>.
- [9] **Potapenko, A. A.** (2022) Disproportions of the spatial structure of the city as a reserve for the development of the city frame: territorial and communication model and analysis of cellular data. *Urban studies*, 4, 50–70. <https://doi.org/10.7256/2310-8673.2022.4.37724>. <https://elibrary.ru/rmlska>.
- [10] **Sanzhenakov, A. A.** (2021) Action without intention: some remarks of analytical philosophy applied to the theory of social action. *Ideas and ideals*, T. 13, 4-1, P. 28–41. <https://doi.org/10.17212/2075-0862-2021-13.4.1-28-41>. <https://elibrary.ru/kbysic>.
- [11] **Trofimov, S. V.** (2019) Emile Durkheim on the role of religion in public life. Substantiation of the choice of elementary religion. *Moscow State University bulletin. Series 18. Sociology and political science*, T. 25, 3, 173–197. <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2019-25-3-190-230>. <https://elibrary.ru/uniukp>.
- [12] **Oseev, A. A.** (2021) Empirical models of the structure of personal qualities of leaders: traditional type of social action M. Weber (results of applied research). *Moscow State University bulletin. Series 18. Sociology and political science*, T. 27, 3, 208–234. <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2021-27-3-208-234>. <https://elibrary.ru/mjqoeg>.
- [13] **Koneva, D. V., Bessonova, T. N.** (2022) Behavioral approach to the analysis of regional adaptation processes. *Corporate governance and innovative economic development of the North*, T. 2, 3, 305–315. <https://doi.org/10.34130/2070-4992-2022-2-3-305>. <https://elibrary.ru/tthuli>.
- [14] **Syatchikhin, S. V., Trushkova, E. A.** (2020) Adaptation of population to socio-economic transformations: methodological approaches. *The Russian Journal of Economic Theory*, T. 17, 3, P. 694–706. <https://doi.org/10.31063/2073-6517/2020.17-3.13>. <https://elibrary.ru/lvpogl>.
- [15] **Kozlova, O. A., Makarova, M. N.** (2020) Assessment of population's adaptation to the changing living conditions in terms of convergence of the regional settlement systems. *Economy of regions*, T. 16, 1, P. 84–96. <https://doi.org/10.17059/2020-1-7>. <https://elibrary.ru/zcxady>.

КОРПОРАТИВНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ

Г.А. Трутнев¹, А.В. Овчинникова²

¹ Научно-производственный комплекс АО «Ижевский электромеханический завод «Купол»» (Ижевск, Россия)

² Удмуртский филиал Института экономики УрО РАН (Ижевск, Россия)

АННОТАЦИЯ

Введение. В статье рассматривается история и развитие системы менеджмента знаний, которая возникла более 30 лет назад, в 90-х годах XX века. Этот подход быстро вышел за рамки академических концепций и стал важным компонентом управления организациями в условиях экономики знаний. Обсуждается, как менеджмент знаний связан с эпистемологией – философско-методологической дисциплиной, исследующей структуры и развитие знания. Также акцентируется внимание на влиянии IT-технологий, которые способствуют эволюции экономики знаний, формируя новые возможности для создания, хранения и обмена знаниями, подчеркивается важность изучения современного состояния менеджмента знаний для оценки его влияния на организационное развитие.

Материалы и методы. В статье рассматриваются вопросы менеджмента знаний. Проводится анализ наиболее цитируемых научных публикаций в данной области. Изучается динамика издания научных работ, посвященных управлению знаниями в англоязычных и русскоязычных журналах. Показывается уровень проработанности данной предметной области в научных работах. Рассматриваются основные модели и подходы, проводится обзор современного состояния систем управления в РФ. Анализируются основные компоненты системы управления знаниями и предлагается ее графическая модель. Рассматриваются основные компоненты корпоративной системы управления знаниями, исследуются взаимосвязи этих компонентов. Формулируются основные «узкие места» применения методов менеджмента знаний в Российской Федерации. Выявляются общие направления совершенствования систем менеджмента знаний на предприятиях России и Удмуртской республики. Предлагаются пути развития корпоративных систем управления знаниями.

Результаты и выводы. Результаты анализа показывают значительное увеличение количества публикаций по управлению знаниями за последние два десятилетия. Выделено более 100 различных определений управления знаниями, с акцентом на одно из наиболее цитируемых, которое подчеркивает важность стратегии предоставления знаний.

Статья подчеркивает актуальность внедрения новых подходов управления знаниями для повышения эффективности бизнес-процессов в российских компаниях. Необходимость разработки стратегии, ориентированной на человеческие интеллектуальные способности, а также формирования корпоративной культуры, способствующей обмену и распространению знаний, являются ключевыми аспектами успешного внедрения систем управления знаниями. Устранение существующих барьеров и создание благоприятной среды для обмена знаниями могут значительно повысить конкурентоспособность и устойчивость организаций в условиях быстро меняющейся экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: управление знаниями, экономика знаний, модель управления знаниями, эффективность, обмен знаниями, конкурентоспособность, корпоративная культура, инновации.

© Г.А. Трутнев, А.В. Овчинникова, 2024

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Трутнев Г. А., Овчинникова А. В. Корпоративный уровень управления знаниями // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 3. С. 86–95. DOI: 10.22394/2304-3385-2024-3-86-95. EDN UMQAQJ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Трутнев Георгий Александрович – Научно-производственный комплекс АО «Ижевский электромеханический завод “Купол”» (426033, Россия, Ижевск, ул. Песочная, 3) – *заместитель главного конструктора*; trutnevga@mail.ru. SPIN-код: 3205-9750, ORCID: 0000-0003-1685-2040.

Овчинникова Анна Владимировна – доктор экономических наук; Удмуртский филиал Института экономики УрО РАН (426004, Россия, Ижевск, ул. Ломоносова, 4) – *директор, ведущий научный сотрудник*; ovchinnikova.av@uiiec.ru. SPIN-код: 9347-3802, ORCID: 0009-0001-9024-4337.

Статья поступила: 08.07.2024; рецензия получена: 08.08.2024; принята к публикации: 02.09.2024.

CORPORATE KNOWLEDGE MANAGEMENT LEVEL

G.A. Trutnev¹, A.V. Ovchinnikova²

¹ JSC «Izhevsk Electromechanical Plant “Kupol”» (Izhevsk, Russia)

² Udmurt branch of Ural branch of the Russian Academy of Sciences (Izhevsk, Russia)

ABSTRACT

Introduction. This article discusses the history and development of knowledge management, which emerged more than 30 years ago in the 1990s of the 20th century. This approach quickly moved beyond academic concepts and became an important component of managing organizations in the knowledge economy. It is discussed how knowledge management is related to epistemology, a philosophical and methodological discipline that investigates the structures and development of knowledge. It also emphasizes the impact of IT technologies that contribute to the evolution of the knowledge economy by shaping new possibilities for creating, storing and sharing knowledge. The introduction highlights the importance of studying the current state of knowledge management to assess its impact on organizational development.

Materials and methods. The article deals with the issues of knowledge management. The most cited scientific publications in this field are analyzed. The dynamics of the number of scientific papers devoted to knowledge management in English and Russian language journals is studied. The level of elaboration of this subject area in scientific papers is shown. The main models and approaches are considered, the review of the current state of management systems in the Russian Federation is carried out. The main components of the knowledge management system are analyzed and its graphical model is proposed. The main components of the corporate knowledge management system are considered, the interrelations of these components are investigated. The main bottlenecks in the application of knowledge management methods in the Russian Federation are formulated. The general directions of improvement of knowledge management systems at the enterprises of the Russian Federation and the UR are revealed. The ways of development of corporate knowledge management systems are suggested.

Results and conclusions. The results of the analysis show a significant increase in the number of publications on knowledge management over the last two decades. More than 100 different definitions of knowledge management are highlighted, with a focus on one of the most cited, which emphasizes the importance of knowledge delivery strategy.

The article emphasizes the relevance of implementing knowledge management approaches to improve the efficiency of business processes in Russian companies. The need to develop a strategy focused on human intellectual capabilities, as well as the formation of a corporate culture that promotes the sharing and dissemination of knowledge, are key aspects of successful implementation of knowledge management systems. Removing existing barriers and

creating an enabling environment for knowledge sharing can significantly improve the competitiveness and sustainability of organizations in a rapidly changing economy.

KEYWORDS: knowledge management, knowledge economy, knowledge management model, efficiency, knowledge sharing, competitiveness, corporate culture, innovation.

FOR CITATION:

Trutnev, G. A., Ovchinnikova, A. V. (2024) Corporate knowledge management level. *Municipality: Economics and Management*, (3), 86–95. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-3-86-95>. <https://elibrary.ru/umqajj>.

AUTHORS' INFORMATION:

Georgii A. Trutnev – JSC «Izhevsk Electromechanical Plant «Kupol» (426033, Russia, Izhevsk, Pesochная St., 3) – *deputy chief constructor*; trutnevga@mail.ru. SPIN-code: 3205-9750, ORCID: 0000-0003-1685-2040.

Anna V. Ovchinnikova – Ph.D. of Economic Sciences; Udmurt branch of Ural branch of the Russian Academy of Sciences (426004, Russia, Izhevsk, Lomonosova St., 4) – *director, leading researcher*; ovchinnikova.av@uiec.ru. SPIN-code: 9347-3802, ORCID: 0009-0001-9024-4337.

The article was submitted 08.07.2024; reviewed 08.08.2024; accepted for publication 02.09.2024.

Введение

Менеджмент знаний появился более 30 лет назад, в 90-х годах XX века. Достаточно быстро эта предметная область вышла за рамки академических концепций и стала важным компонентом менеджмента организаций. Направление изучения знаний существовало и до периода появления менеджмента знаний, к таким относится, в частности, эпистемология – философско-методологическая дисциплина, которая ищет объективные структуры знания, исследует его функционирование и развитие. Следующим логическим шагом становится определение менеджмента знаний как особой области. Связано это с тем, что экономика знаний развивается, а ИТ-технологии становятся все более совершенными. Экономика знаний – это «социальная дисциплина, представляющая собой направление исследования факторов производства, распределения и потребления товаров и услуг, относящихся к процессам, основанным на использовании и развитии человеческих интеллектуальных способностей в формализованном виде (структурный капитал), неявном виде (человеческий капитал) и в виде отношений и разделяемых общественных, групповых или индивидуальных ценностей (отношенческий капитал), которые формируют добавленную потребительскую ценность и вносят вклад в социально-экономическое развитие на национальном и региональном уровнях» [1]. Оценка направлений развития экономики знаний и менеджмента знаний в стране требует изучения современного состояния данных областей.

Материалы и методы

Анализ публикационной активности по теме «Управления знаниями», по данным сайта Elibray.ru, показывает возрастание интереса к данному направлению в русскоязычных научных публикациях (рис. 1):

- с 2004 по 2008 год опубликовано 806 статей, монографий и тезисов;
- с 2009 по 2013 год – 2305;
- с 2014 по 2018 год – 4958;
- с 2019 по 2023 год – 6548.

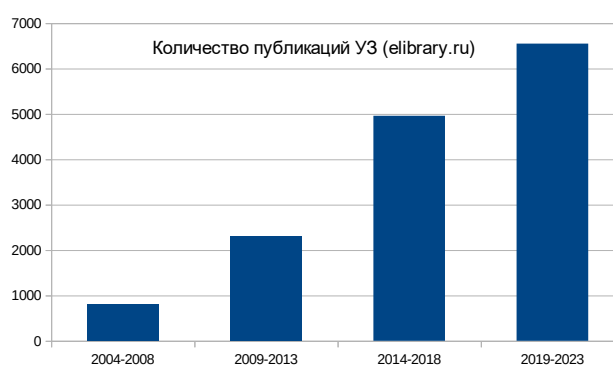


Рисунок 1 – Количество публикаций по управлению знаниями за последние 20 лет

Большую актуальность направления «Менеджмент знаний» (Knowledge Management) показывают и результаты анализа количества публикаций и цитирования с помощью ресурса Академия Google (рис. 2, рис. 3).



Рисунок 2 – Количество публикаций по менеджменту знаний (knowledge management), по данным Академии Google

Общий тренд на снижение количества материалов по менеджменту знаний связан с фокусированием исследователей на применении интеллектуальных систем, в частности в области менеджмента [2].

Большое количество материалов, с одной стороны, указывает на потребность в изучении и развитии данной предметной области, с другой – вносит сложности в формирование единого понятийного аппарата. За последние несколько десятков лет сформулировано более 100 различных определений¹. Приведем одно из наиболее цитируемых: «Управление знаниями – это осознанная стратегия предоставления нужных знаний нужным людям в нужное время и оказания помощи людям в обмене информацией и ее применении на практике способами, направленными на повышение эффективности организации» [3]. Управление знаниями основывается на существующих ресурсах, которые чаще всего имеются в организации – эффективное управление информационными системами, организационными изменениями и практика управления человеческими ресурсами.

Различные определения термина «управление знаниями» показывают глубину и широту мышления в данной области. Некоторые определения носят описательный характер и менее точны в сравнении с академическими. При этом различия в определениях появляются вследствие стремления решать практические задачи конкретной организации. Попытки сбалансировать определение привели к появлению следующей формулировки: «Управление знаниями – это управленческий процесс создания, обмена и использования организационной информации и знаний».

Библиотечное дело, информационные системы, информатика, инженерия, коммуникация, когнитивные науки и организационные науки – все эти



Рисунок 3 – Наибольшее цитирование одной публикации каждый год по менеджменту знаний (knowledge management), по данным Академии Google

дисциплины претендуют на тот или иной аспект области управления знаниями. Обладая явными различиями, все перечисленные дисциплины тяготеют к общему интересу, а именно – созданию, сохранению и обмену знаниями. Так же, как и с определением «управление знаниями», нет единого взгляда на понятие «знание». В эпистемологии определяется, что знание – это «обоснованная вера». Знания состоят из «моделей», которые отражают окружающий мир, что приводит к целенаправленному, упрощенному решению проблем и когнитивным выводам².

Понятие «знание» включает в себя человека в целом: разум и тело. Эмоции, интеллект и телесность вместе создают то, что человек знает. Важно отметить и значимость коммуникаций: общение между людьми и личные встречи необходимы для стимулирования инноваций посредством знания. Неявные (сенсорное, эмоциональное, чувственное) знания важны для инноваций так же, как и рациональные и разумные.

Одно из определений в менеджменте: «Знание – это постоянно меняющаяся смесь сформированного опыта, ценностей, контекстуальной информации и экспертных заключений, которая обеспечивает основу для оценки и включения нового опыта и информации. Она зарождается и применяется в умах знающих» [4]. Данное определение подчеркивает изменчивый характер знания: оно может являться объектом, способностью, процессом.

Выделяют различные виды знаний. Наиболее частым рассматриваемым признаком его классификации является возможность формализации, например, в виде текста. Выделяют явные и неявные знания. Явные определяются способностью субъекта представлять информацию в лингвистической форме. Знание считается явным, если есть возможность получения лингвистического ответа,

¹ John P. Girard. Defining knowledge management: Toward an applied compendium // Online Journal of Applied Knowledge Management. V. 3 (1). 2015. P. 1–20.

² Andreea M. Serban, Jing Luan. Overview of Knowledge Management // NEW DIRECTIONS FOR INSTITUTIONAL RESEARCH. V. 113. 2002. P. 5–16.

даже после необходимой проработки и подсказки. Под неявным знанием понимается правило, которое хранится в памяти, при этом недоступно сознанию или организационной системе предоставления информации. Также для решения практических задач синтеза систем управления знаниями часто исследователи и разработчики добавляют смежный класс – потенциально явные знания.

Потенциально явные знания определяются как существующие в организации, но не зафиксированные на каком-либо носителе. С данной классификацией связана одна из наиболее известных моделей в области менеджмента знаний – модель измерений знаний Нонака и Такеучи³ [5]. Нонака и Такеучи рассматривали неявное знание не как воплощенный личный вид знания, которое не может быть зафиксировано, а как особый тип знания, обладающего огромным потенциалом и динамикой в корпоративной организационной среде.

Неявное знание может быть «экстернализовано» и сделано явным. Эта идея описана в модели SECI (социализация, экстернализация, комбинирование и интернализация), в которой знания переходят по спирали от одного состояния к другому, пока не вернутся в исходное состояние, но в новом качественном измерении. Переход от неявного знания к явному (экстернализация, захват) происходит посредством публикаций документов, создания графиков, таблиц и рисунков. Далее явные знания, зафиксированные каким-либо образом, взаимодействуют между собой, объединяются, корректируются, обрабатываются, распространяются по компании и формируют новые явные знания (комбинирование, обмен). Существующие в компании явные знания в процессе обучения сотрудников формируют индивидуальный опыт и личные неявные знания (интернализация, обучение). Неявные знания отдельных сотрудников распространяются при взаимодействии с отдельными элементами организационной среды в процессе наблюдений, проведения опытов, имитаций и экспериментов и формируют новые неявные знания (социализация, деятельность).

Результаты и выводы

Если мы рассматриваем знания как объект или доступ к информации, то мы должны также включать и перспективу управления, для которой характерен фокус на создании запасов знаний и их хранении. При взгляде же на знания как на сам процесс мы уже имеем в виду фокусировку нашего

внимания на потоке знаний и процессах создания, совместного использования и распространения знаний. Можно также представить знания как способность. В данном случае мы предполагаем перспективу управления, сосредоточенную на формировании ключевых компетенций, понимании стратегических преимуществ, и создание интеллектуального капитала. В зависимости от того, на что делается акцент в концепции управления знаниями – на объект, процесс или способность – формируются различные типы систем: американская, японская, европейская.

В американском подходе ядром управления являются нематериальные активы – патенты, ноу-хау, базы данных, программное обеспечение и т. п. В японской системе упор делается на процессы формирования корпоративных ценностей, вовлечение и органичное встраивание персонала, их явных и неявных знаний в «семейную» традицию компаний. В европейском подходе ценным является индивидуальный носитель знаний, его путь развития, организация его коммуникаций для достижения стратегических целей организации.

Становление концепции управления знаний как эффективного подхода в менеджменте связано с компаниями IBM, Boeing, Toyota, Matsushita Electric Industrial Company, Siemens, Eni. Подходы менеджмента инновационных компаний к решению организационных проблем сформировали разные стили управления знаниями, сфокусированные на различных аспектах: социализации и совершенствовании организационного поведения (японский стиль); синергетическом эффекте от объединения людей посредством информационных технологий (американский подход); развитии независимых экспертов и расширении интеллектуального капитала (европейский подход). В России в контексте управления знаниями часто упоминают компании «Лукойл», «Росатом», «Сбербанк», основным ядром систем которых являются информационные технологии.

Причинами возникновения и развития области управления знаниями являются информационная перегрузка и хаотичность. Информация переполняет корпорации, школы, общественные организации и умы сотрудников организаций. Поиск того, что нужно для выполнения задачи, с каждым днем становится более сложным и может растрчивать значительные временные ресурсы. Отсутствие доступа к хорошо организованной инфраструктуре, содержащей необходимый тип информации,

³ Nonaka I, Takeuchi H. The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics Innovation // Oxford Univ. Press, Oxford, UK. 1995. 284 p.

приводит к повышению расходов организации и снижению рентабельности. Информация содержится во множестве различных источников, некоторые из них легкодоступны, другие изменчивы, субъективны или сугубо личные.

Большинство организаций в современной экономике нацелены на повышение эффективности бизнес-процессов, в том числе с применением такого инструмента, как менеджмент знаний.

Оценке эффективности методов области управления знаниями посвящено значительное число исследований. В частности, период внедрения и совершенствования систем управления знаниями в инновационных компаниях, таких как IBM, Simense и других, характеризуется ростом доходов, расширением позиций на рынках, повышением эффективности и результативности новых проектов. Дальнейшее развитие высокотехнологичных организаций сопряжено с совершенствованием технологий искусственного интеллекта и построением гибридных экспертных сетей, включающих как людей, так и технологические комплексы на базе искусственного интеллекта.

Повышение эффективности бизнес-процессов в российских компаниях посредством внедрения подходов управления знаниями является одной из наиболее актуальных задач. На сегодняшний день нет оснований говорить о полномасштабной деятельности в области менеджмента знаний в РФ. Самым распространенным является использование подобных систем участниками высококонкурентных рынков, госкорпораций и высокотехнологичных компаний (финансы, телекоммуникация, нефтегазовая сфера). Скорость распространения и эффективность применения данного подхода в РФ сдерживается следующими факторами [6]:

- отсутствие во многих компаниях внутреннего спроса на повышение эффективности бизнес-процессов. Существует корреляция между уровнем конкуренции в отрасли и активностью применения концепции управления знаниями;
- отсутствие системного понимания концепции управления знаниями. Большинство компаний отождествляют данное направление с обучением сотрудников или внедрением корпоративных систем;
- обязанности решения вопросов, связанных с управлением знаниями, распределены между подразделениями компании, и для этих целей не при-

влекаются специализированные структуры и квалифицированные руководители;

- малые, непрозрачные и несистемные инвестиции в область управления знаниями. Большинство компаний отождествляют расходы на системы управления знаниями с расходами на развитие информационных систем;
- несбалансированный подход к управлению знаниями. Приоритет отдается кодификации знаний, в то время как инструменты создания и распространения несут ущерб;
- низкий уровень культуры обмена знаниями в силу недостатка доверия между руководством и сотрудниками, что является следствием опасения сотрудников потерять свое конкурентное преимущество.

Кроме описанных экономических и социальных аспектов, мешающих расширению применения менеджмента знаний, свой вклад вносят и организационные проблемы и противоречия: сопротивляемость изменениям организационной среды, противоречие интересов отдельных подразделений организации, ограниченность ресурсов, отсутствие стимулов к обмену знаниями, необходимость выполнения формализованных процедур сбора, верификации данных, актуализации программного обеспечения и т. п.

Однако следует отметить, что существующие ограничения не являются абсолютным препятствием для совершенствования бизнес-процессов, в основе которых лежат системы управления знаниями на предприятиях РФ и УР. И для достижения целей повышения эффективности организации в условиях экономики знаний с учетом вышеописанных ограничений требуется решить следующие задачи:

- разработать стратегию предприятия по приоритету человеческих интеллектуальных способностей;
- сформировать корпоративную культуру, направленную на поощрение разработки, фиксации, распространения знаний;
- выбрать информационные технологии поддержки менеджмента знаний и спланировать внедрение с учетом стратегии и корпоративной культуры организации.

Ядро менеджмента знаний заключается не в управлении знаниями как таковыми, а скорее, в возможности влиять на основные компоненты системы и их взаимодействие – персонал, процессы, технологии (рис. 4).

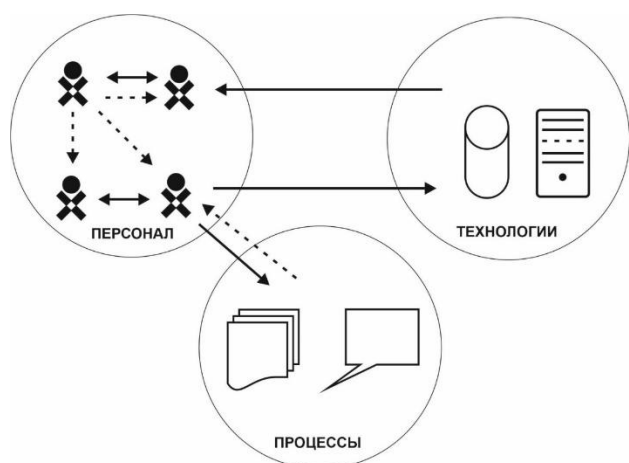


Рисунок 4 – Модель корпоративного управления знаниями.
Сплошные линии – информационные потоки,
пунктирные линии – управляющие воздействия

Ключевую роль в системах управления знаниями играет персонал. Основу персонала в экономике знаний представляют сотрудники, которые являются носителями знаний, – работники умственного труда⁴. Работники умственного труда обладают высоким уровнем специальных знаний, образования, опыта. Наиболее важными целями их работы являются создание, распространение или практическое применение знаний. Обычно они обладают высоким уровнем абстрактного мышления, низким уровнем рутинности и характеризуются постоянной потребностью в обновлении своих знаний. Также им свойственна потребность в автономии, доверии, оценке работы, им необходимо понимать контекст и учиться. Работник умственного труда понимает значимость обмена идеями с другими экспертами. Другой важной особенностью, связанной с персоналом, является значительное влияние сотрудников на формирование корпоративной культуры, которая может способствовать повышению эффективности процессов создания и распространения знаний, а может и тормозить их. Персонал является создателем и потребителем знаний, ежедневно перерабатывая информацию из различных источников. Функционирование систем управления знаниями происходит именно вокруг людей. Таким образом, потеря это самого окружения (персонала) ведет к потере стабильности и эффективности.

В менеджменте знаний предметом изучения выступают не только процессы генерации и передачи знаний, но и более масштабные категории. К таким категориям можно отнести *социальные, экономические и образовательные процессы* [7]. Создание, формулирование, распространение и применение

знаний играют ключевую роль: именно социальные процессы влияют на формирование общих ожиданий, полезных негласных правил и социальных норм, а также на создание и развитие системы управления знаниями. Эти процессы помогают сформировать базовые убеждения и ценности, которые лежат в основе системы управления знаниями. Экономические процессы направлены на оценку стоимости информации и знаний, а также на оценку эффективности применения системы управления знаниями. Образовательные процессы регулируют формирование самообучающейся организации, способствуя ее развитию.

Третьим компонентом систем управления знаниями являются технологии, в первую очередь – информационные технологии. Быстрое развитие и широкое распространение информационных технологий в 90-е годы XX века стало основным фактором появления системы менеджмента знаний. Технологические инструменты кардинально изменили объемы хранимой и обрабатываемой информации, скорость и качество коммуникаций между экспертами, позволили автоматически обрабатывать, классифицировать и делать выводы на основе прошлого оцифрованного опыта. Фактически информационные технологии сформировали «интеллектуальный рычаг» для повышения эффективности всех процессов организации и решения сложных системных и слабо структурированных задач. При этом бурный рост и внедрение интеллектуальных информационных систем значительно расширяют возможности для создания и применения знаний, делают особенно важным исследование взаимодействия двух компонентов – персонала и технологий. С одной стороны, существующие системы искусственного интеллекта уже сегодня могут заменить отдельных экспертов, а расширение предметных областей и уровень квалификации интеллектуальных систем достигается посредством развития их взаимодействия и объединения в сеть виртуальных экспертов. С другой стороны, появляются значительные риски несбалансированного развития систем управления знаниями, в частности, при попытках исключения из них компонента «персонал».

В работах Элвина Тоффлера описана теория нового общества – постиндустриального, где главными ценностями являются информация и знания. Информация и знания представлены в виде теорий, процессов, систем или могут быть озвучены в форме мнений, теорий, идей и анализа. Знания и информация

⁴ Thomas H. Davenport, David W. De Long, Michael C. Beers. Building Successful Knowledge Management Projects // Managing the Knowledge of the Organization. Sloan Management Review. 39. 1998. P. 43–57.

упорядочивают материальные, энергетические, финансовые и другие потоки в организации, создают условия для повышения эффективности бизнес-процессов и формирования инновационной среды. Система управления знаниями в организации имеет дело непосредственно с информационными потоками. Главной функцией системы управления знаниями является обработка и предоставление организационной информации и знаний для принятия и реализации управленческих решений⁵ [8; 9].

Менеджмент знаний стремится оптимизировать потоки между двумя полюсами – созданием и применением знаний. Для практического воплощения данного подхода необходимо определить и описать цели из следующих областей: создание хранилищ знаний, улучшение доступа к знаниям, усиление культурной поддержки создания и использования знаний, управление знаниями как активом [10].

Построение системы управления знаниями базируется на существующем технологическом фундаменте организации, куда обычно входят системы документооборота, управления контентом, интранета, инструменты разметки текста и т. п. [11].

Несмотря на отсутствие единого четкого понятийного аппарата, постоянное развитие и совершенствование предметной области управления знаниями требует решения задачи стандартизации подходов и инструментов для разработки и внедрения систем управления знаниями в организациях. В 2020 году в РФ был введен в действие национальный стандарт «Системы менеджмента знаний: основные требования» [12]. Процесс стандартизации данной области менеджмента в России продолжается более 10 лет (ГОСТ Р 53894, ГОСТ Р 54146, ГОСТ Р 54874 и т. д.), при этом широкого распространения описанные в стандартах термины, методики и инструменты пока не получили. Процесс синтеза систем управления знаниями в России ориентирован в первую очередь на предлагаемые на рынке информационные технологии и опыт зарубежных компаний. Опыт зарубежных компаний в создании и развитии систем управления знаниями основан на совершенствовании направления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР, R&D). Фирмам, которые смогут эффективно управлять знаниями, встроенными в организацию, будет доступно формирование эффективной стратегии и «владение будущим», в то время как организации, изолированные от менеджмента знаний, рискуют

потерять инновации в области исследований и разработок.

Среднестатистические промышленные предприятия РФ, в том числе предприятия Удмуртской республики, в большинстве своём обладают следующими характерными признаками [13]:

- преобладание иерархических и бюрократических структур, недостаточная развитость проектного управления, отсутствие сетевых структур;
- преобладание формальной составляющей (информация) над экспертной (знания), недостаточное внимание к быстро меняющимся условиям внешней среды и отсутствие механизмов быстрой адаптации;
- недостаточный уровень анализа спроса со стороны сотрудников при формировании обучающих программ предприятия, что приводит к несоответствию программ актуальным потребностям;
- фокусирование на локальных (национальных) рынках, недостаточное внимание к международным рынкам;
- высокий уровень закрытости и изоляционности компаний – как в сфере инновационных решений, так и в решении проблемных вопросов, а также недостаточная ориентация на поиск взаимовыгодных отношений с другими субъектами, в том числе и с конкурирующими организациями.

Отдельным фактором, достаточно широко распространённым не только на промышленных предприятиях, является недоверие к менеджменту. Если сотрудники не доверяют своим руководителям, это наносит ущерб эффективности бизнеса. Сотрудники тратят большую часть ресурсов на решение задачи «не быть виноватым» и попытки предугадать, что задумало руководство. То есть, сотрудники с гораздо меньшей вероятностью будут вовлечены в трудовую деятельность, более того, они, скорее всего, будут искать другую работу и вряд ли порекомендуют своего работодателя другим кандидатам. Недоверие к менеджменту является следствием одной из общих проблем работодателей – нехватки опытных квалифицированных менеджеров, создающих эффективную организационную среду.

Наблюдаются существенные ограничения и в сфере применения информационных технологий. По данным управления статистики образования, науки и инноваций РФ, доля организаций, использующих интранет (внутреннюю сеть предприятия) в общем числе обследованных организаций составляет в среднем по России 31,4%, а для Удмуртской республики – 33,8%. Основным субъектом, использующим при

⁵ Аймагамбетов Е., Карабаев Ш. Система управления знаниями организации и ее функции // Вестник Национальной инженерной академии Республики Казахстан. 2020. № 1 (75). С. 107–112.

управлении интранет, является крупный бизнес, к которому в основном относятся промышленные предприятия. Другой критически важный аспект системы управления знаниями – корпоративные социальные сети – распространен только среди четверти инновационных высокотехнологичных компаний [14], в основном в финансовом секторе и ИТ.

Расширение сферы менеджмента знаний ограничено скоростью распространения инфраструктуры информационных технологий вследствие необходимости обеспечения информационной безопасности. Этим объясняется стремление многих организаций к созданию систем управления знаниями, основанных на корпоративном обучении.

Рассмотренные особенности промышленных предприятий позволяют выделить следующие «узкие места», снижающие эффективность организационных процессов, связанных с управлением знаниями:

- недостаточный учет мнения экспертов предприятия вследствие излишней бюрократии;
- отсутствие понимания о носителях и типе экспертной информации вследствие отсутствия аудита и анализа знаний;
- недостаточный учет спроса на знания конкретных работников и экспертов при формировании обучающих программ;
- сформировавшаяся организационная культура, не поощряющая обмен знаниями, идеями и ноу-хау как следствие низкого уровня менеджмента;
- низкая скорость разрешения проблемных ситуаций ввиду отсутствия общей базы лучших практик промышленных предприятий вследствие излишней закрытости;
- недостаточно используемый потенциал командной работы ввиду отсутствия механизмов определения экспертов, формирования команд под определенные проблемные ситуации, определяемых доминированием функциональных структур над проектными;
- отсутствие применения стандартов в области менеджмента знаний.

Проведенный анализ проблемных аспектов промышленного предприятия, связанных со знаниями, позволяет наметить следующие пути совершенствования менеджмента знаний на промышленном предприятии:

- планирование и проведение внутреннего аудита знаний с целью формирования дорожной

карты совершенствования системы управления знаниями;

- интеграция системы управления знаниями в систему менеджмента качества предприятия;
- разработка программы проектов совершенствования бизнес-процессов на основе лидерства, малых групп и применения игровых концепций (геймификация);
- разработка долгосрочной программы, мотивирующей обучение, обмен знаниями и идеями (формирование культуры знаний);
- интеграция в существующие информационные технологии предприятия процессов фиксации, обмена, поиска, распространения знаний, а также совершенствование технологий управления знаниями.

Современная экономическая и политическая система РФ устанавливает национальные цели и формирует приоритетные направления развития, в частности – достойный эффективный труд, успешное предпринимательство и цифровая трансформация⁶. В общей структуре применяемых инструментов достижения национальных целей одним из наиболее перспективных является система управления (менеджмента) знаниями. Концепция управления знаниями – неотъемлемая часть экономики знаний, в которой значительной долей в ВВП страны является человеческий капитал, высокотехнологичные и наукоемкие отрасли [15]. Потребность в новых подходах к управлению знаниями для отдельных предприятий, концернов, общественных институтов возникает при решении следующих проблем⁷:

- оперативная разработка адекватной бизнес-стратегии;
- достижение более высоких функциональных показателей;
- совершенствование управления взаимоотношениями с клиентами;
- эффективное использование инвестиций в технологии;
- предоставление заинтересованным сторонам подтверждений ценности интеллектуального капитала.

Совершенствование корпоративных систем управления знаниями предприятий РФ и УР создаст базу повышения конкурентоспособности и устойчивости в условиях быстро меняющейся современной экономики.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 №474. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012?ysclid=lp4iauniyr410863194>.

⁷ Национальный стандарт РФ менеджмент знаний руководство по наилучшей практике Knowledge management. A guide to good practice (PAS 2001:2001, IDT) ГОСТ Р 57127-2016/PAS 2001:2001. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293751/4293751410.pdf>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Кельчевская Н. Р., Пелымская И. С., Черненко И. М. Экономика знаний : учебное пособие. Екатеринбург : Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2022. 192 с. ISBN 978-5-7996-3480-3. EDN WTVZJA.
- [2] Dwivedi Y. K., Kshetri N., Hughes L. [et al.] Opinion Paper: "So what if ChatGPT wrote it?" Multidisciplinary perspectives on opportunities, challenges and implications of generative conversational AI for research, practice and policy // *International Journal of Information Management*. 2023. Vol. 71. P. 102642. DOI 10.1016/j.ijinfomgt.2023.102642. EDN GIFYHE.
- [3] O'Dell C., Grayson C. J. If only we knew what we know: Identification and transfer of internal best practices // *California Management Review*. 1998. Vol. 40, No. 3. P. 154-174. EDN CSEHFX.
- [4] Davenport T. H., Prusak L. Working knowledge: How organizations manage what they know. Harvard Business School Press, 1998. DOI: 10.1145/348772.348775.
- [5] Adesina, Aderonke Olaitan, and Dennis N. Ocholla. The SECI Model in knowledge management practices: past, present and future // *Mousaion: South African Journal of Information Studies*. 2019. V. 37 (3). DOI: <https://doi.org/10.25159/2663-659X/6557>.
- [6] Зимова Н. С. Особенности внедрения системы управления знаниями в российских компаниях // Научный результат. Социология и управление. 2019. Т. 5, № 3. С. 100-116. DOI 10.18413/2408-9338-2019-5-3-0-7. EDN JVMFIX.
- [7] Magnus O. Igbinovia, Igwehi J. Ikenwe. Knowledge Management: Processes and Systems // *Journal of Information and Knowledge Management*. 2017. V. 8 (3). P. 26-38. DOI <https://doi.org/10.4314/ijikm.v8i3.3>.
- [8] Karl M. Wiig. Knowledge management: Where did it come from and where will it go? // *Expert Systems with Applications*. 1997. V. 13. No. 1. P. 1-14. [https://doi.org/10.1016/S0957-4174\(97\)00018-3](https://doi.org/10.1016/S0957-4174(97)00018-3)
- [9] Мильнер Б. З. Концепция управления знаниями в современных организациях // Российский журнал менеджмента. 2003. Т. 1, № 1. С. 57-76. EDN HTYFHH.
- [10] Dovleac R. Knowledge management systems in Quality 4.0 // *MATEC Web of Conferences*. 2021. Vol. 342. P. 09003. DOI 10.1051/mateconf/202134209003. EDN TPGWSQ.
- [11] Di Vaio A., Palladino R., Pezzi A., Kalisz D. E. The role of digital innovation in knowledge management systems: A systematic literature review // *Journal of Business Research*. 2021. Vol. 123. P. 220-231. DOI 10.1016/j.jbusres.2020.09.042. EDN FKHOGO.
- [12] Мирошников В. В., Барабанова И. А., Школина Т. В. Стандартизация процессов управления знаниями в системе качества организации // Вестник Брянского государственного технического университета. 2019. № 1 (74). С. 52-59. DOI 10.30987/article_5c4ed021938851.53086358. EDN MKOTLN.
- [13] Фияксель Э. А., Ермакова Е. А. Организация R&D-системы в российских корпорациях // *Инновации*. 2012. № 8 (166). С. 30-35. EDN SCMCXR.
- [14] Трофименко Е. Ю. Использование корпоративных социальных сетей на российских предприятиях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2018. Т. 12, № 3. С. 155-160. DOI 10.14529/em180318. EDN YBJWPR.
- [15] Тюкавкин И. Н. Экономика знаний // Вестник Самарского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 6 (117). С. 145-150. EDN SNTOKZ.

REFERENCES

- [1] Kelchevskaya, N. R., Pelymskaya, I. S., Chernenko, I. M. (2022) Economics of Knowledge. Ekaterinburg, Ural Federal University named after the First President of Russia B. N. Yeltsin, 192 c. ISBN 978-5-7996-3480-3. <https://elibrary.ru/wtvzja>.
- [2] Dwivedi, Y. K., Kshetri, N., Hughes, L. [et al.] (2023) Opinion Paper: "So what if ChatGPT wrote it?" Multidisciplinary perspectives on opportunities, challenges and implications of generative conversational AI for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, Vol. 71, 102642. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2023.102642>. <https://elibrary.ru/gfxyhe>.
- [3] O'Dell C., Grayson C. J. (1998) If only we knew what we know: Identification and transfer of internal best practices. *California Management Review*, Vol. 40, 3, 154-174. <https://elibrary.ru/csehxf>.
- [4] Davenport, T. H., Prusak, L. (1998) Working knowledge: How organizations manage what they know. Harvard Business School Press. <https://doi.org/10.1145/348772.348775>.
- [5] Adesina, Aderonke Olaitan, and Dennis N. Ocholla (2019) The SECI Model in knowledge management practices: past, present and future. *Mousaion: South African Journal of Information Studies*, V. 37 (3). <https://doi.org/10.25159/2663-659X/6557>.
- [6] Zimova, N. S. (2019) Implementation features of knowledge management systems in Russian companies. *Research result. Sociology and management*, Vol. 5, 3, 100-116. <https://doi.org/10.18413/2408-9338-2019-5-3-0-7>. <https://elibrary.ru/jvmfix>.
- [7] Magnus, O. Igbinovia, Igwehi, J. Ikenwe (2017) Knowledge Management: Processes and Systems. *Journal of Information and Knowledge Management*, Vol. 8 (3), 26-38. <https://doi.org/10.4314/ijikm.v8i3.3>.
- [8] Karl M. Wiig (1997) Knowledge Management Where Did It Come From and Where Will It Go? *Expert Systems with Applications*, Vol. 13, 1, 1-14. [https://doi.org/10.1016/S0957-4174\(97\)00018-3](https://doi.org/10.1016/S0957-4174(97)00018-3).
- [9] Milner, B. Z. (2003) The concept of knowledge management in modern organizations. *Russian management journal*, 1, 57-76. <https://elibrary.ru/htyfhh>.
- [10] Dovleac, R. (2021) Knowledge management systems in Quality 4.0. *MATEC Web of Conferences*, Vol. 342. P. 09003. <https://doi.org/10.1051/mateconf/202134209003>. <https://elibrary.ru/tpgwsq>.
- [11] Di Vaio, A., Palladino, R., Pezzi, A., Kalisz, D. E. (2021) The role of digital innovation in knowledge management systems: A systematic literature review. *Journal of Business Research*, Vol. 123, 220-231. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.09.042>. <https://elibrary.ru/fkhogo>.
- [12] Miroshnikov, V. V., Barabanova, I. A., Shkolina, T. V. (2019) Standardization of knowledge control processes in system of organization quality. *Bulletin of Bryansk State Technical University*, No. 1 (74), 52-59. https://doi.org/10.30987/article_5c4ed021938851.53086358. <https://elibrary.ru/mkotln>.
- [13] Fiyaksel', E. A., Ermakova, E. A. (2012) Organization of R&D system in russian corporations. *Innovations*, 8 (166), 30-35. <https://elibrary.ru/scmcxr>.
- [14] Trofimenko, E. Y. (2018) The usage of corporate social networks at russian enterprises. *Bulletin of the South Ural State University. Series, Economics and management*, Vol. 12, 3, 155-160. <https://doi.org/10.14529/em180318>. <https://elibrary.ru/ybjwpr>.
- [15] Tyukavkin, I. N. (2014) Economics of knowledge. *Vestnik of Samara University. Economics and management*, 6 (117), 145-150. <https://elibrary.ru/sntokz>.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Статьи принимаются постоянно в течение года и включаются в план печати по порядку поступления материалов. Статья должна быть направлена в редакцию либо через сайт <https://municipality.expert/submit>, либо через эл. почту municipality-ui@ranepa.ru. Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

Журнал выходит ежеквартально. Прием статей в номер заканчивается 15 числа последнего месяца квартала. Дата выхода журнала в свет – последний рабочий день квартала.

ТРЕБОВАНИЯ К СТРУКТУРЕ СТАТЬИ

- введение (почему это исследование было проведено, какова предыстория и контекст изучаемого вопроса, какие термины и аббревиатуры будут использоваться в статье);
- материалы и методы (что именно было принято для сбора сведений, как именно они были проанализированы и представлены. Здесь же необходимо перечислить методы, которые применялись для исследования);
- результаты (представление новых данных, которые стали доступны благодаря проведенному исследованию. Предыдущие разделы должны описывать причины и средства, которые привели авторов к определенным результатам. Здесь же чаще всего представляются иллюстративные материалы: таблицы, графики и рисунки и пр.);
- обсуждение (чем полученные результаты важны; необходимо убедить читателя, что проведенные работы имеют ценность. Тезисы из введения и обсуждения должны соответствовать друг другу).

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЬИ

Объем статьи должен составлять 0,5–0,75 авт. л. (20–30 тыс. знаков с пробелами).

Иллюстративные материалы должны иметь последовательную нумерацию. Их объем не должен превышать формата А4. Страница должна иметь книжную ориентацию. Таблицы не должны быть громоздкими (также не более формата А4, книжная ориентация). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. В таблицу оформляются преимущественно цифровые данные.

Все цитаты должны оформляться в кавычках. В случае если автором перефразируется оригинал, кавычки опускаются. Ссылка на источник оформляется в квадратных скобках с указанием его номера и страниц (например: [9, с. 36]). Недопустимо указывать несколько источников в рамках одного предложения. Рекомендуется, чтобы в работе цитировались не менее 15 источников.

Оригинальность авторского текста должна составлять не менее 50 %. Статья не должна содержать более 15 % совпадений и 10 % самоцитирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников).

Обязательным требованием является наличие кодов DOI или EDN в каждом русскоязычном источнике. Для англоязычных источников обязательно наличие только кода DOI.

Пристатейный библиографический список прилагается только единожды: описание русскоязычных источников – по ГОСТ Р 7.0.5–2008, на иностранном языке – по APA Style Guidelines (7th ed.).

Источники в списке должны быть только следующих типов: статья в рецензируемом научном журнале, монография или её глава, статья в сборнике материалов (трудов) научно-практической конференции. Иные источники оформляются в виде постраничных сносок. Ссылки на законодательные акты оформляются непосредственно в тексте статьи без дублирования в сноску.

МЕТАДАННЫЕ СТАТЬИ (на русском и английском языках)

Помимо текста статьи автором представляются на русском и английском языках:

а) название с аннотацией. Порядок изложения информации в аннотации должен соответствовать IMRaD-структуре статьи; текст аннотации должен содержать не менее 4 абзацев: введение; материалы и методы; результаты; обсуждение.

Объем аннотации должен составлять 2–2,5 тыс. знаков с пробелами. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи и призван выполнять функцию независимого от статьи источника информации.

б) ключевые слова и словосочетания.

Ключевые слова выражают основное смысловое содержание статьи, служат ориентиром для читателя. В качестве них могут использоваться как одиночные слова, так и словосочетания в единственном числе и именительном падеже (не менее трех слов в каждой группе). Рекомендуется указывать 6–9 ключевых слов и словосочетаний.

в) сведения об авторах в следующей последовательности: ФИО; ученая степень, ученое звание; место работы (учебы) и занимаемая должность, а также его адрес (почтовый индекс, страна, город, улица, дом); адрес электронной почты; идентификационные номера: AuthorID в РИНЦ, ORCID, ScopusID, ResearcherID в Web of Science.

г) тематические рубрики: ГРНТИ и код ВАК (возможно указание 1–2 кодов). Обязательным требованием является указание хотя бы одного кода, по которому журнал входит в Перечень ВАК.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи!