

УДК 351(470+571)

**ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ПРОЦЕССАМИ ПО СОЗДАНИЮ МЕСТ  
МАССОВОГО ОТДЫХА НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ РОССИИ**

**Данилова В. А.**

*студент 4 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Выборгский филиал, г. Выборг, Россия*

**Эльман М. А.<sup>1</sup>**

*студент 4 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Выборгский филиал, г. Выборг, Россия*

**Аннотация**

Статья освещает современные подходы к управлению процессами по созданию мест массового отдыха населения городах России. Рассмотрено нормативно-правовое обеспечение процессов по созданию условий для массового отдыха жителей на муниципальном уровне. Описаны успешные практики по созданию условий для массового отдыха населения в российских городах.

**Ключевые слова:** государственное и муниципальное управление, места массового отдыха, комфортная городская среда.

**APPROACHES TO MANAGEMENT OF THE PROCESSES FOR CREATION  
OF PLACES OF MASS RECREATION IN THE CITIES OF RUSSIA**

**Danilova V. A.**

---

<sup>1</sup> **Научный руководитель – Черных Вероника Витальевна,**  
*кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Выборгский филиал, г. Выборг, Россия*

*the 4nd year student in the direction bachelor's degree programme «State and municipal administration», Vyborg branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vyborg, Russia*

***Elman M. A.***

*the 4nd year student in the direction bachelor's degree programme «State and municipal administration», Vyborg branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vyborg, Russia*

## **Abstract**

The article discusses modern approaches to managing the processes of creating places of mass recreation of the population in the cities of Russia. The regulatory and legal support of processes for creating conditions for mass recreation of residents at the municipal level is considered. It describes successful practices for creating conditions for mass recreation of the population in Russian cities.

**Keywords:** state and municipal management, places of mass recreation, comfortable urban environment.

## ***Введение***

Жизнедеятельность местного сообщества обеспечивается созданием и развитием социальной инфраструктуры – совокупности учреждений, деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей человека в образовании и воспитании, медицинском обслуживании, организации досуга, отдыха и пользовании достижениями культуры, занятии физической культурой и спортом.

Одним из главных направлений в улучшении городской среды является приоритетное развитие общественных пространств, которые всё больше приобретают статус многофункциональных. Такие общественные пространства могут выступать местом для массового отдыха граждан и включают в себя, помимо отдыха, торговлю, соревнования, социальные акции, творческие и

культурные мероприятия. Создание и развитие таких площадок создают высокое качество жизни в городе и стране в целом.

Местом массового отдыха является территория рекреационного назначения, в которую могут включаться участки, занятые озелененными территориями, водоемами, а также иными территориями общего пользования, предназначенные и используемые для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом, проведения культурно-развлекательных мероприятий. Данные места являются точками притяжения горожан и входят в одну из ключевых составляющих комфортной городской среды [5].

### ***Инструмент оценки комфортности проживания в городах***

Для того, чтобы определять уровень жизни в городах России, был создан инструмент для оценки качества материальной городской среды – индекс качества городской среды [6; 9]. Индекс формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Результаты формирования Индекса используются в реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2], национального проекта «Жилье и городская среда», в том числе для определения размера субсидии из федерального бюджета для регионов и муниципалитетов [3].

Индекс высчитывает баллы по следующей формуле: 6 пространств x 6 критериев = 36 индикаторов. Оцениваются следующие пространства: улично-дорожная сеть, жилье и прилегающие пространства, озелененные пространства, общественно-деловая структура и прилегающие пространства, социально-досуговая структура и прилегающие пространства, общегородское пространство. Критерии оценки: безопасность, комфортность, экологичность и

здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. Каждый индикатор оценивается от 0 до 10 баллов. В итоге складывается матрица оценки из 36 индикаторов. Максимально значение индекса города равно 360 баллам.

Для учета особенностей городов России и корректной оценки все они делятся на размерные группы, как это показано в таблице 1.

Таблица 1 – Классификация городов Российской Федерации по численности населения

Крупнейшие от 1 млн. чел.	Крупные 250 тыс. – 1 млн. чел.	Большие 100 – 250 тыс. чел.	Средние 50 – 100 тыс. чел.
Малые 25 – 50 тыс. чел.	Малые 5 – 25 тыс. чел.	Малые до 5 тыс. чел.	

Источник: Индекс качества городской среды РФ [9].

Итоговый балл определяет качество городской среды:

– неблагоприятная городская среда — индекс составляет от 0 до 180 баллов;

– благоприятная городская среда — индекс составляет от 180 до 360 баллов.

На данный момент в Российской Федерации нет городов с высшим баллом. При этом в 2020 году наивысшую оценку среди всех участников получила Москва – 288 баллов, она набрала более половины от максимального количества баллов по всем показателям [9].

### ***Роль социального партнёрства в развитии городской среды***

Высокое качество городской среды достигается усилиями всех субъектов интересов, которые оказывают большое влияние на процессы экономического и социального развития муниципального образования. Объектом управления Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

являются все отрасли и сферы жизнедеятельности муниципального образования, а также протекающие в рамках его территории экономические и социальные процессы.

Интересы данных субъектов разделяются по объекту проявления на: экономические, социальные, политические, духовные, экологические. При этом для всех групп и институтов можно выделить общий интерес – социально-экономическая политика, которая основывается на сбалансированности интересов социальных субъектов территории.

Механизмом разработки, принятия и реализации этой политики является социальное партнерство, предполагающее непосредственное взаимодействие социальных субъектов [4]. Социальное партнерство позволяет создавать эффект синергии и более успешно решать проблемы территории и субъектов интересов, достигать высоких результатов [13].

Все носители интересов представлены в трех группах (таблица 2).

Таблица 2 – Группы и заинтересованность участников процесса выработки социально-экономической политики в муниципальном образовании

<b>Группа (дегализация)</b>	<b>Заинтересованность</b>
1. Органы власти муниципалитета (по сфере деятельности, по уровню)	Для легитимного существования и развития необходимо решение текущих проблем территории, поддержка населения и бизнеса.
2. Население муниципалитета (по принадлежности к политическим, общественным и некоммерческим организациям)	Для комфортного проживания необходимо безопасное и всестороннее социальное развитие, стабильное повышение качества жизни, развитие видов деятельности, которые не приносят вреда, обеспечивают рабочими местами с достойной оплатой труда.
3. Бизнес-сектор муниципалитета (по отраслевому принципу, размеру предприятия и форме собственности)	Для развития на территории необходима экономическая и социальная стабильность, гарантирующая безопасность.

Для того, чтобы выделить интересы социальных партнеров, необходимо опираться на инструменты анализа общественного мнения: репрезентативные опросы населения и экспертные опросы, общественные слушания по конкретным проблемам, проведение круглых столов и другие.

На основании вышеизложенного участниками процесса по созданию условий для массового отдыха жителей, как и других направлений развития муниципалитета, являются бизнес, население и органы власти. Совместные усилия данных участников позволяют наиболее эффективно достигать поставленных целей, решать самые сложные задачи и проблемы поселения максимально успешно.

### ***Нормативно-правовое обеспечение процессов по созданию условий для массового отдыха населения на муниципальном уровне***

На основании п.20 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относятся создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения. Данный федеральный закон в статье 45.1. Содержание правил благоустройства территории муниципального образования, пункте 16, описывает ответственность муниципальных властей за вопросы порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории [1]. Таким образом, эта норма также закрепляет взаимодействие местных властей с субъектами интересов по вопросам создания комфортной городской среды.

Порядок создания условий для массового отдыха жителей в основном регулируется муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с федеральным законодательством, регулирующим вопросы градостроительства, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, туризма и другие сферы, обеспечивающие благоприятные и безопасные условия жизнедеятельности человека. Таким образом, данные муниципальные акты лишь

частично затрагивают некоторые аспекты в области организации мест массового отдыха в пределах основной сферы вышестоящего акта – культуры, спорта и других.

В Российской Федерации существует ряд законодательных практик, где создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест для этого обеспечиваются принятием профильных положений и муниципальных целевых программ, направленных на развитие данной сферы. Данными актами определяются места массового отдыха населения как территории, предусмотренные документами территориального планирования для организованного отдыха населения (места купания, скверы и др.), проведения культурных и спортивно-оздоровительных мероприятий, а также иных рекреационных целей.

Значительную роль в процессе организации мест массового отдыха в муниципалитетах играет федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда», что концептуально является продолжением приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», который реализовывался в период 2017 – 2018 годов. Мероприятия по реализации федерального проекта позволят улучшить качество городской среды к 2030 году в полтора раза. В рамках федерального проекта благоустраиваются общественные территории, парки, набережные, а также реализуются проекты Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды.

Качественное благоустройство невозможно воплотить без учета мнения местного сообщества, поэтому в рамках федерального проекта создана платформа, позволяющая гражданам старше 14 лет выбирать общественные территории и дизайн-проекты благоустройства, следить за реализацией победивших проектов, а также участвовать в развитии своего города. Она

призвана сделать процесс участия в благоустройстве максимально простым и доступным.

Данный федеральный проект позволяет муниципальным образованиям выявить актуальные территории и проекты благоустройства, заручиться поддержкой местных жителей и повысить их гражданскую активность, что в совокупности позволит при победе в конкурсе привлечь финансирование на развитие городской среды. Важно отметить, что основными объектами при благоустройстве в конкурсе чаще всего выступают именно места массового отдыха горожан.

### ***Успешные практики по созданию условий для массового отдыха населения***

Одной из успешных практик благоустройства в Москве является парк «Зарядье» – туристический и рекреационный объект, расположенный в сердце мегаполиса и пешей доступности от Красной площади.

Изначально на месте парка была гостиница «Россия», которая не функционировала из-за крупного пожара. Для благоустройства данной территории в центре столицы был проведен масштабный международный конкурс, по итогу которого в 2017 году создали комплекс «Зарядье», сочетающий природу и технологии, просвещение и развлечения, историю и современность. За первый месяц его посетил миллион человек. По результатам анализа Общественного совета по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры при Департаменте культуры города Москвы парк «Зарядье» занял 3 место [8].

Рассматривая российские проекты по адаптации промышленных зданий под современные места массового отдыха, самыми выдающимися можно назвать площадки Санкт-Петербурга:

1. Общественное пространство «Севкабельпорт». Проект сосредоточен на спортивном (скейт и роллер парки, ледовый каток), фестивальном и

субкультурном направлениих (фудкорты, смотровая площадка и зона пляжного отдыха) [11].

2. Технопарк и квартал «Ленполиграфмаш». Проект объединяет профорientационное развитие и самообразование (технологические и творческие школы), профессиональные коммуникации (коворкинг «КБ Футурист», региональное пространство при Агентстве стратегических инициатив «Точка кипения» и конгресс-центр) [12].

Одним из уникальных мест массового отдыха также является Белая башня города Екатеринбург. Данная водонапорная башня была достроена в 1931 году, но с развитием водопроводной сети в 1960-х годах была выведена из эксплуатации, долгие годы не использовалась и ветшала. В сентябре 2012 года Территориальное управление Росимущества по Уральскому федеральному округу передало постройку в безвозмездное пользование архитектурной группе Podelniki, которая организовала консервацию и постепенное восстановление объекта. В настоящее время Белая башня имеет мировое признание как памятник архитектуры авангарда и является одним из символов Уралмаша. Помимо этого, в жизни города башня выступает центром культурного притяжения и массового отдыха, а ее территория – это пространство для проведения кинопоказов и фестивалей, а также экскурсий для гостей и жителей города [10].

Таким образом, в настоящее время общественные пространства стремятся усовершенствовать, интегрируя современные культурные течения и новые технологии. Именно за счет сочетания градостроительного подхода и культуры рассмотренные проекты пользуются популярностью среди жителей и гостей городов. Важно отметить, что все проекты реализованы во взаимодействии органов муниципальной власти и представителей бизнеса. Такая синергия делает места массового отдыха современными, многофункциональными и креативными, сохраняя рекреационную функцию и отвечая запросам жителей.

### *Заключение*

Участниками процесса организации мест массового отдыха являются бизнес-сектор, население и органы власти, что позволяет добиваться эффекта синергии и наиболее эффективно достигать цели, решая самые сложные задачи и проблемы городского развития. Сегодня одни из самых успешных проектов благоустройства территории для массового отдыха населения расположены в субъектах Российской Федерации, где наиболее развито взаимодействие представителей всех заинтересованных сторон. Данные проекты-пространства выделяются сочетанием современных культурных течений, новых технологий благоустройства и урбанистики, что делает места массового отдыха современными, многофункциональными и креативными, сохраняя рекреационную функцию и отвечая запросам жителей. Организация массового отдыха в рамках Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ закреплена в полномочиях муниципального, городского округа, фиксируя также процесс взаимодействия власти с заинтересованными сторонами по вопросам благоустройства городской среды. Законодательно местные органы власти фиксируют данные обязанности в отдельных профильных положениях, муниципальных программах или же разделяют в программах развития культуры, спорта, молодежной политики и других схожих сферах. С целью сохранения и развития комфортной городской среды на территории Российской Федерации реализуется федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда», который позволяет анализировать территории, в рамках конкурсного голосования жителей выявлять наиболее актуальные объекты и привлекать финансирование на их благоустройство.

**Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [фед. закон: принят Гос. Думой 16 сентября 2003 года, одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года]. – Собрание Законодательства РФ №40 от 6 октября 2003 года, ст. 3822.
2. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – Собрание Законодательства РФ №20 от 14 мая 2018 года, ст. 2817.
3. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 г. № 16). [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_319211/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319211/) (дата обращения: 21.03.2021).
4. Абакумов О.Ю. Всероссийская научно-практическая конференция «Управление стратегическим развитием территорий» (г. Саратов, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 29 января 2016 г.) // Вестник Поволжского института управления. 2016. – № 3 (54). – С. 142–147.
5. Данилова В.А., Эльман М.А. Вовлечение жителей в развитие городской среды // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2021. - №7 (59). – С. 17–24.
6. Черных В.В., Иваненко В.А. Анализ и направления совершенствования методики формирования индекса качества городской среды // Экономический вектор. – 2021. - №2 (25). – С. 128–137.
7. Черных В.В., Смирнов К.С. Направления повышения качества городской среды города Каменногорска Ленинградской области // Актуальные вопросы современной экономики. – 2021. - №7. – С. 84–92.
8. Государственное автономное учреждение культуры города Москвы «Парк «Зарядье» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://www.zaryadyepark.ru/> (дата обращения: 01.04.2020).
9. Индекс качества городской среды РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://индекс-городов.рф> (дата обращения: 05.04.2021).
10. Памятник архитектуры федерального значения «Белая башня» [Электронный ресурс] – Режим доступа – URL: <https://tower1929.ru/> (дата обращения: 16.03.2020).
11. Пространство «Севкабельпорт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.sevcableport.ru> (дата обращения: 15.03.2020).

12. Технопарк «Ленполиграфмаш» [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <https://lpmtech.ru> (дата обращения: 13.04.2020).

13. Официальный сайт Фонда поддержки предпринимательства Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа – URL: <http://www.813.ru/> (дата обращения: 21.04.2021).

*Оригинальность 88%*