

# Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов

УДК 332.1

ББК 65.04

© **Окрепилов В.В., Иванова Г.Н.**

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ

*В статье рассматриваются вопросы устойчивого развития территорий. Авторы рассматривают возможность обеспечения устойчивого развития в условиях нарастающей глобализации с помощью качества. Предлагаемый авторами подход заключается в использовании стандартизации как одного из инструментов качества в целях достижения устойчивого развития территориально-административных образований.*

*Пространственное развитие, глобализация, качество, стандартизация.*

**Okrepilov V.V., Ivanova G.N.**

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL COMMUNITIES

*Okrepilov Vladimir Valentinovich – Doctor of Economics, Professor, Member of the Russian Academy of Sciences, Director General. Federal Government Institution the State regional centre for standardization, metrology and testing in Saint Petersburg and the Leningrad Oblast. 1, Kurlyandskaya St., Saint Petersburg, Russia, 190103. E-mail: letter@rustest.spb.ru.*

*Ivanova Galina Nikolaevna – Ph.D. in Economics, Associate Professor, Deputy Director General. Federal Government Institution the State regional centre for standardization, metrology and testing in Saint Petersburg and the Leningrad Oblast. 1, Kurlyandskaya St., Saint Petersburg, Russia, 190103. E-mail: letter@rustest.spb.ru.*



ОКРЕПИЛОВ Владимир Валентинович  
доктор экономических наук,  
профессор, академик РАН  
ФБУ «Государственный региональный  
центр стандартизации, метрологии  
и испытаний в г. Санкт-Петербурге  
и Ленинградской области»  
Россия, 190103, г. Санкт-Петербург,  
ул. Курляндская, д. 1  
E-mail: letter@rustest.spb.ru  
Тел.: 8(812) 244-62-27



ИВАНОВА Галина Николаевна  
кандидат экономических наук, доцент,  
заместитель генерального директора  
ФБУ «Государственный региональный  
центр стандартизации, метрологии  
и испытаний в г. Санкт-Петербурге  
и Ленинградской области»  
Россия, 190103, г. Санкт-Петербург,  
ул. Курляндская, д. 1  
E-mail: letter@rustest.spb.ru  
Тел.: 8(812) 244-12-78

*The article deals with the issues of sustainable territorial development. The authors consider the possibility of sustainable development in the context of growing globalization by means of quality. The proposed approach is to use standardization as a quality tool for achieving sustainable development of administrative-territorial units.*

*Spatial development, globalization, quality, standardization.*

В настоящее время пространственное развитие и организация жизнедеятельности на различных территориях приобретают для нашей страны особое значение. Это связано с тем, что Россия обладает огромным пространством, расположенным в нескольких часовых поясах и климатических зонах, – это самое большое по площади государство мира (рис. 1).

Традиционно с пространственным развитием связываются поддержание устойчивых темпов экономического роста, социального и экологического благополучия, уровня образования – т. е. качества жизни. Кроме того, в современном обществе, которое всё более подвержено влиянию глобализации, потребность в качестве испытывают и социально-политические системы. Высокое качество продукции обеспечивается стабильной работой предприятия, а высокое качество

жизни граждан – устойчивым развитием территориальных образований страны.

Процесс глобализации способствует образованию единого правового и культурно-информационного пространства, что даёт возможность ускорения и упрощения передачи технологий и опыта хозяйствования. Всё это обостряет международную конкуренцию как на национальном, так и на мировом уровне.

Беспрепятственное распространение передовых технологий, конкурентное давление также способствуют рационализации производства, повышению производительности труда, непрерывному внедрению инноваций, то есть оказывают прямое воздействие на повышение качества.

Характерной чертой глобализации является увеличение инвестиций, которые позволяют ускорить распространение



Рис. 1. Пространство России

новой продукции и услуг, стимулируя тем самым экономическое развитие и повышение качества жизни.

Ещё одной чертой глобализации является процесс сближения как потребительских предпочтений (универсализация), так и ассортимента предлагаемых товаров по всему миру (на основе стандартизации). Этот процесс носит двоякий характер. С одной стороны, жители развивающихся стран получают доступ к товарам высокого качества, изготовленным согласно требованиям стандартов развитых стран. Но, с другой стороны, вытесняется продукция местных производителей. Странам со слабой экономикой навязываются жесткие условия конкуренции, что может вызвать вынужденную перестройку экономики, в том числе и перераспределение рабочей силы.

Двоякий характер глобализации проявляется, например, при её влиянии на качество жизни. Как уже было отмечено, глобализация приводит к быстрому повышению качества продукции и услуг, ускорению их распространения. Потребитель получает огромную свободу выбора, а также уверенность в том, что товар, произведённый в разных странах, будет одинаково высокого качества.

Беспрепятственное распространение информации приводит к положительным сдвигам и в социальной сфере, повышая уровень потребностей населения.

С другой стороны, из-за всемирной универсализации предпочтений потребителей происходит вынужденная перестройка национальных экономик, сопровождающаяся исчезновением некоторых отраслей вследствие их низкой конкурентоспособности. Это оказывает влияние на сокращение производства, а следовательно, на рост безработицы.

Также, несомненно, глобализация повышает уровень урбанизации, что приводит к дальнейшему загрязнению окружающей среды.

Предотвратить риски, связанные с возрастанием глобализации, можно с помощью управления качеством, инструменты которого применяются на основе консенсуса интересов всех заинтересованных сторон.

Качество лежит в основе улучшения таких показателей, как экономический рост, охрана окружающей среды, социальное развитие, что в целом помогает улучшить качество жизни населения.

Качество важно для роста ВВП, увеличения продолжительности жизни, повышения уровня образованности населения. Следует отметить, что основы качества должны быть установлены правовыми и нормативными документами. К ним относятся стандарты, содержащие не только определенные показатели, но и требования к процессам, в том числе к процессам управления.

Понятие устойчивого развития впервые было введено в 1987 году в докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее». Под устойчивым развитием (sustainable development) понималось «такое развитие, которое удовлетворяет потребности нынешнего поколения, не подрывая возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности». В 1992 году на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро были сформулированы Основные принципы устойчивого развития, изложенные в «Декларации по окружающей среде и развитию» и «Повестке дня на XXI век» [3].

В 1993 году по предложению Правительства Бельгии был подготовлен документ «Европейская перспектива пространственного развития (К сбалансированному и устойчивому развитию территории ЕС)» (ESDP). В нём отмечается, что цель политики пространственного развития состоит в служении делу сбалансиро-

рованного и устойчивого развития территории Европейского союза. По мнению министров, важно обеспечить одинаковое достижение во всех областях ЕС трёх фундаментальных целей европейской политики:

- экономическое и социальное согласие;
- сохранение и управление природными ресурсами и культурным наследием;
- сбалансированная конкурентоспособность европейской территории.

В сентябре 2000 года в Ганновере Европейской конференцией министров регионального планирования был принят документ «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента», подчёркивающий территориальное измерение прав человека и демократии. Его задачей является определение мер пространственного развития, принятие которых помогло бы людям во всех государствах – членах Совета Европы – достичь приемлемых условий существования, что необходимо для обеспечения стабильности демократических структур в коммунах и регионах.

В России большой вклад в исследование пространственного развития внёс академик Владимир Иванович Вернадский. В 1915 году под его руководством была создана Комиссия по изучению естественных производительных сил России, нацеленная на практическое использование результатов научных исследований в области геологии, минералогии, ботаники, зоологии и других естественных наук.

Работа по макрорегионированию страны, произведённая Комиссией, остаётся чрезвычайно важным образцом пространственного планирования. Данные труды были положены в основу плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО), а сама Комиссия послужила прародительницей 16 научно-исследовательских институтов.

Одна из первостепенных ролей в исследованиях пространственного развития и межрегионального экономического взаимодействия в последние два десятилетия принадлежала академику Александру Григорьевичу Гранбергу. Именно его авторитет и умелое руководство позволили объединить в рамках темы «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» большое количество институтов и отдельных учёных, представляющих научные и региональные отделения РАН; была начата разработка программ регионального развития, реализация которых направлена на эффективное решение социально-экономических проблем на пространстве Российской Федерации и обеспечение достойного качества жизни населения страны.

В настоящее время исследования в данной области продолжаются. Они показывают, что применение систем управления качеством на уровне органов управления административно-территориальных образований позволит перейти к сплошному охвату пространства единым механизмом управления качеством. Следует отметить, что в данном контексте также активно используется термин «общество».

Сообщество представляет собой административно-территориальное образование, целью которого является обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

В свете новой стратегии Президента и Правительства России, направленной на построение социально ориентированного общества, государство и бизнес в

своей деятельности особенное внимание должны уделять вопросам социальной политики и взаимодействия между институтами общества. Одной из важных основ построения социально ориентированного гражданского общества является такой институт общества, как органы управления разных уровней.

Сегодня в рамках проведения административной реформы в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации ведётся активная работа по формированию инструментов повышения качества государственного и муниципального управления на основе стандартов, что будет способствовать устойчивому развитию территориальных образований.

В целях повышения эффективности государственного и муниципального управления на основе инструментов стандартизации, в целях повышения гибкости, устойчивости и эффективности, а также для учёта реальных потребностей населения и улучшения качества его жизни в начале 2012 года был образован новый технический комитет ИСО/ТК 268 «Устойчивое развитие в сообществах».

Комитет заявляет своей целью разработку стандартов в области устойчивого развития в сообществах, которая будет включать в себя требования к системам менеджмента, руководящие указания и другие поддерживающие технические документы, чтобы помочь всем видам сообществ и связанным с ними структурам и заинтересованным сторонам стать более

гибкими и устойчивыми в демонстрации достижений в этой области. Предлагаемая серия международных стандартов, таким образом, должна способствовать разработке и реализации целостного и многофункционального подхода к устойчивому развитию в сообществах.

Деятельность ТК осуществляется в следующих направлениях (рис. 2):

- системы менеджмента;
- индикаторы развития сообществ;
- применение «умных» технологий.

В настоящее время зарегистрировано 11 постоянных членов комитета. Среди них Австрия, Канада, Китай, Дания, Германия, Япония, Нидерланды, Швеция, Великобритания, Германия. Также в нём присутствуют 16 стран-наблюдателей, среди которых Аргентина, Австралия, Бразилия, Норвегия, Индия, Южная Корея, Малайзия, Тайланд, Швейцария и др.

С учётом важности повышения качества жизни населения России в нашей стране был создан национальный ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований», являющийся «зеркальным» по отношению к ТК 268. Ведение секретариата данного ТК закреплено за ФБУ «Тест-С.-Петербург». Также в состав комитета вошли представители ведущих организаций и специалисты, занимающиеся вопросами устойчивого развития и управления качеством.

Целью создания национального ТК является разработка стандартов, обеспечивающих эффективное управление сообществами.



Рис. 2. Направления деятельности ТК 268

В рамках данного ТК планируется вести работу по следующим направлениям:

1) разработка методологии системного подхода к управлению качеством в административно-территориальных образованиях;

2) разработка показателей эффективности и методов оценки деятельности административно-территориальных образований.

Можно отметить, что комитет является исследовательским, его деятельность охватывает новые направления стандартизации и, с учётом высокой компетентности членов ТК, представляется весьма перспективной.

Структура ТК 115 представлена на рис. 3.

Рассмотрим деятельность подкомитетов ТК 115.

В качестве основной цели деятельности ПК1 выдвинуто создание общей методологии повышения качества работы руководства административно-территориальных образований, в том числе органов государственной исполнительной власти, и предоставляемых ими услуг на базе применения системного подхода, а также разработки основ и принципов устойчивого развития.

Необходимо отметить, что первые шаги в этом направлении уже сделаны.

В 2011 году в результате сотрудничества Федеральной антимонопольной службы РФ (ФАС РФ), ФБУ «Тест-С.-Петербург»

и ведущих специалистов в области менеджмента качества был разработан проект национального стандарта РФ «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в органах государственной исполнительной власти» (рис. 4).

В проекте конкретизировано применение процессного и системного подходов в сфере менеджмента качества с учётом специфики управления качеством государственных услуг.

В результате внедрения системы менеджмента качества в соответствии с требованиями вышеуказанного стандарта органы государственной исполнительной власти смогут планировать и осуществлять свои действия, направленные на удовлетворение потребностей и ожиданий заинтересованных сторон, обеспечивая постоянное высокое качество предоставляемых обществу услуг. В рамках дальнейшей деятельности ПК 1 планируется рассмотреть вышеупомянутый проект национального стандарта и доработать его с учётом аспектов устойчивости, риск-менеджмента и гибкости.

В проекте национального стандарта произведены уточнения терминологического аппарата в сфере менеджмента качества в органах государственной исполнительной власти. Однако требуется рассмотреть весь массив терминов и определений в рамках тематики работы ТК 115



Рис. 3. Структура ТК 115



Рис. 4. Проект стандарта «Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001:2008 в органах государственной исполнительной власти»

для формирования единого понятийного аппарата и разработки терминологического стандарта в сфере устойчивости административно-территориальных образований.

Основным направлением работы ПК 1 также должна стать разработка стандарта, содержащего требования к системам менеджмента, а также руководящих указаний и других поддерживающих технических документов для целей обеспечения гибкости и устойчивости процессов, инфраструктуры и деятельности административно-территориальных образований.

Предлагаемые стандарты должны, в том числе, охватывать технические аспекты инфраструктуры, включая энергетику, водоснабжение, транспорт, отходы и информационные технологии, которые поддерживают деятельность административно-территориальных образований.

Разрабатываемые в рамках ПК 1 нормативные документы должны обеспечить основу для управления административно-территориальными образованиями. Отметим, что непосредственно показате-

ли оценки находятся в ведении ПК 2 «Показатели эффективности и методы оценки». К числу объектов стандартизации ПК 2 отнесены:

- понятийный аппарат в области устойчивого развития территории;
- показатели безопасного развития территории;
- базовые индикаторы развития;
- показатели качества государственных услуг;
- показатели качества муниципальных услуг;
- методы оценки деятельности и эффективности.

Можно отметить, что одним из первых идею создания нового ТК поддержал Институт региональных экономических исследований (ИРЭИ). Институт имеет богатый опыт работы в области научных исследований по актуальным проблемам социально-экономического развития Москвы, Санкт-Петербурга и регионов России. В ИРЭИ разработан ряд целевых программ развития территорий, кроме того, институт осуществляет научно-методическое обеспечение работ в области технического регулирования сферы услуг.

Специалисты института имеют опыт разработки межгосударственных, национальных и корпоративных стандартов, ими проведён ряд научных исследований, связанных с нормированием показателей деятельности административно-территориальных образований.

Стратегия ПК 2 базируется на следующих принципах:

- систематическое изучение отечественного рынка государственных и муниципальных услуг с точки зрения его потребностей в применении международных стандартов;

- приоритетность разработки стандартов для обеспечения соблюдения требований регламентов о безопасности в части предоставления государственных и муниципальных услуг;

- обеспечение соответствия национальных стандартов интересам национальной экономики и международным нормам и правилам;

- обеспечение максимального участия и взаимного сотрудничества заинтересованных сторон на всех этапах разработки документов по стандартизации;

- создание прозрачных и открытых для участия заинтересованных лиц процедур разработки стандартов;

- эффективное использование ресурсов подкомитета, включая современные информационные и коммуникационные технологии.

Следует отметить, что разработка национальных стандартов – достаточно длительный и ответственный процесс. Это связано в первую очередь с тем, что сам объект нормирования слишком сложен и отражает важнейшие показатели качества жизни населения. Кроме того, каждое принятое решение и выбранный индикатор или параметр должны быть научно обоснованы и увязаны с положениями действующего законодательства.

Несомненно, общество нуждается в создании стандартов, которые помогут:

- учесть сбалансированные запросы и ожидания всех заинтересованных сторон в направлении улучшения качества жизни;

- установить системы прозрачных показателей качества жизни в различных странах и регионах, а также глобальных мировых показателей;

- применять современные инструменты управления: системы менеджмента качества, «умные» технологии и т. д.;

- определить требования к взаимодействию между обществом и властью с целью эффективного устойчивого развития различных сообществ: стран, городов, поселений;

- отслеживать изменения показателей качества жизни в различных регионах мира.

Поэтому первоочередными задачами по стандартизации в этой области могут быть:

- разработка методологии создания стандартов в социальной сфере;

- стандартизация терминологии в области качества жизни;

- стандартизация основных общепринятых характеристик качества жизни, например: как определить уровень бедности, прожиточный минимум;

- стандартизация требований к системам менеджмента качества сообществ, системам экологического менеджмента сообществ и др.;

- стандартизация требований к органам власти и самоуправления;

- разработка и применение стандартов, устанавливающих единые требования к группам показателей качества жизни: экология, преступность, отдых, здравоохранение, обучение и др.;

- стандартизация показателей качества жизни и методик их подсчёта;

- стандартизация мониторинга и отчётности по качеству жизни [2].

Первым опытом разработки такого национального стандарта стало создание (силами действующего на базе ИРЭИ ТК 346 «Бытовое обслуживание населения») ГОСТ Р 54610—2011 «Услуги населению. Классификация и основные требования к услугам, предоставляемым на муниципальном уровне». Данный стандарт введён в действие с 1 января 2013 года и распространяется на услуги, предоставляемые населению по месту жительства органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований (ВМО) городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). Стандарт предназначен как для органов местного самоуправления, так и для органов исполнительной власти указанных городов. Документ устанавливает классификацию основных видов услуг, которые предоставляют органы местного самоуправления в соответствии с законами Москвы и Санкт-Петербурга при решении вопросов местного значения и реализации полномочий, переданных государством.

В процессе подготовки стандарта был проведён комплекс научных исследований, связанных со сбором аналитической и статистической информации о деятельности органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, а также анализ действующей на российском и международном уровне нормативной законодательной документации. Применялись общетеоретические и конкретно-прикладные методы исследования.

До настоящего времени оценка результативности предоставления услуг на муниципальном уровне в Москве не проводилась. Для решения этой задачи в рамках исследований был предложен методический подход к оценке результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО, включающий в себя четыре этапа.

На первом этапе уточняются и конкретизируются функции муниципалитетов по выполнению местных и переданных государственных полномочий.

На втором устанавливаются критерии для определения результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО:

- уровень удовлетворённости населения ВМО;
- соответствие результатов деятельности нормативам и/или плановым заданиям при решении вопросов местного значения;
- соответствие результатов деятельности нормативам и/или плановым заданиям при реализации переданных государственных полномочий.

На третьем этапе разрабатываются (выбираются) показатели, характеризующие результативность выполнения всего спектра задач по реализации заданных функций.

На четвертом оценивается конечный результат: с учётом значимости выбранных критериев результативности и весомости групп показателей рассчитывается интегральный показатель оценки результативности, определяющий деятельность муниципального образования в целом.

Особую сложность в применении такого подхода вызывают формирование всего массива показателей и выбор методики расчёта интегрального показателя оценки результативности деятельности органов местного самоуправления ВМО. В целях выбора показателей был применён один из методов социально-экономических исследований – метод фокус-групп.

Он представляет собой фокусированное интервью, реализуемое в форме групповой дискуссии и направленное на получение объективной информации о предмете исследования на основе субъективных мнений участников дискуссии. Для это-

го при Департаменте территориальных органов исполнительной власти города Москвы была сформирована группа специалистов в области местного самоуправления. В состав группы вошли представители муниципальных образований Северное Медведково, Кунцево, Академическое и др. После неоднократно проведённой дискуссии полученные данные непосредственно обобщались, в итоге были предложены 45 оценочных показателей. Среди выбранных показателей такие, как: удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых и социально-воспитательных мероприятиях, организованных органами местного самоуправления ВМО; доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, занимающихся в кружках, секциях, клубах и т. д. муниципальных учреждений и некоммерческих организаций, расположенных на территории ВМО; площадь переданных нежилых помещений, приходящаяся на одного жителя ВМО, а также алгоритм расчёта обобщенного и интегрального показателей [1].

Этот подход оформлен в виде методических рекомендаций, которые включают комплекс базовых терминов и определений к ним, дающих возможность однозначно трактовать все оценочные действия. Кроме того, они содержат номенклатуру показателей, цели, задачи, принципы оценки, порядок проведения оценочных действий, описание организационной структуры участников процесса оценки и требования к информационному обеспечению системы.

Из вышеизложенного понятна сложность проведения работ по установлению критериев и показателей деятельности органов местного самоуправления в Москве и итоговой объективной оценки.

Учитывая специфические особенности деятельности административно-территориальных образований, можно предложить алгоритм формирования нормативного обеспечения. Безусловно, одной из первостепенных задач по стандартизации устойчивого развития административно-территориальных образований должно быть создание понятийного аппарата. Необходимо предложить однозначное понимание (трактование) на национальном уровне таких терминов, как «устойчивое развитие административно-территориального образования», «показатель качества развития территории» и др.

В настоящее время назрела необходимость создания национальных стандартов в области устойчивого развития административно-территориальных образований, введение которых положительно отразится на качестве жизни населения регионов России. Работа по их созданию должна строиться на соответствующих международных стандартах и деятельности по оценке соответствия. Особое место следует отвести стандартизации в формировании единого понятийного аппарата в области устойчивого развития административно-территориальных образований, позволяющего однозначно трактовать ключевые положения по обеспечению качества жизни населения на всей территории России.

В заключение можно отметить, что работа Технического комитета «Устойчивое развитие административно-территориальных образований» позволит избежать негативных последствий глобализации, а также будет способствовать устойчивому развитию административно-территориальных образований и повышению качества жизни.

### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Бурак, П. Стандартизация как инструмент устойчивого развития территорий [Текст] / П. Бурак, Т. Зворыкина // Стандарты и качество. – 2013. – № 5.
2. Исследование возможностей и подготовка рекомендаций по применению стандартов для устойчивого развития регионов в целях повышения качества государственного и муниципального управления [Текст]: отчёт по НИР / ФГАНУ «Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти – ЦИТиС». – 2013.
3. Окрепилов, В.В. Пространственное развитие и качество [Текст] / В.В. Окрепилов. – СПб.: Наука, 2011.

### **REFERENCES**

1. Burak P, Zvorykina T. Standartizatsiya kak instrument ustoychivogo razvitiya territoriy [Standardization as a Tool for Sustainable Territorial Development]. Standarty i kachestvo [Standards and Quality], 2013, no. 5.
2. Issledovanie vozmozhnostey i podgotovka rekomendatsiy po primeneniyu standartov dlya ustoychivogo razvitiya regionov v tselyakh povysheniya kachestva gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: otchet po NIR / FGANU «Tsentr informatsionnykh tekhnologiy i sistem organov ispolnitel'noy vlasti – TsITiS» [Examining the Possibilities and Preparing Recommendations for the Application of Standards for Sustainable Regional Development to Improve the Quality of State and Municipal Management: Research Memorandum. Federal State Autonomous Scientific Establishment Centre for Information Technologies and Systems of Executive Bodies, CITS], 2013.
3. Okrepilov V.V. Prostranstvennoe razvitie i kachestvo [Spatial Development and Quality]. Saint Petersburg: Nauka, 2011.