

УДК 352.075

**К.С. Жаворонкова**

**K.S. Zhavoronkova**

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Perm National Research Polytechnic University

## **МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПАРКАМИ И ЗОНАМИ ОТДЫХА**

## **METHODOLOGY OF THE RESEARCH OF LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASES OF MANAGEMENT OF PARKS AND RECREATION AREAS**

Осуществлен анализ современных исследований в области правовых и организационных основ управления парками и зонами отдыха. Особое внимание было уделено методологии, используемой в современных исследованиях данной темы. В качестве проблемы выделена недостаточная разработанность темы управления парками и зонами отдыха. Автором научно-исследовательской статьи предложена специальная программа исследования, предусматривающая применение различных инструментов и методов исследования темы управления парками и зонами отдыха.

**Ключевые слова:** парки, зоны отдыха, методология исследования, методы, инструменты исследования, программа исследования, управление парками, местное самоуправление, органы местного самоуправления.

In article the analysis of modern researches in the field of legal and organizational bases of management of parks and recreation areas is carried out. Special attention has been paid to the methodology used in modern researches of this subject. As a problem the insufficient readiness of a subject of management of parks and recreation areas is marked out. Author of research article have offered the special program of a research providing use of various tools and methods of a research of a subject of management of parks and recreation areas.

**Keywords:** parks, recreation areas, research methodology, methods, research tools, program of a research, management of parks, local government, local governments.

Управление парками и зонами отдыха на муниципальном уровне предполагает формирование правовых и организационных основ, выраженных в муниципальных правовых актах и деятельности органов местного самоуправления.

Важным в деятельности управленческих структур оказывается применение результатов научно-исследовательской деятельности, которая призвана акцентировать внимание на существенных проблемах и предлагать рекомендации к совершенствованию тех или иных управленческих систем.

Современные исследователи немало внимания уделяют проблемам управления теми или иными сферами жизни общества как на федеральном и региональном уровнях, так и на уровне местного самоуправления. Однако существенной проблемой остается недостаточность исследований в области управления парками и зонами отдыха.

Следует отметить, что парки и зоны отдыха являются неотъемлемым элементом благоустройства территорий. Функциональное предназначение парков и зон отдыха заключается в снижении уровня запыленности и загазованности воздуха городских территорий, борьбе с шумом, выполнении культурно-просветительских функций и функций развлекательных комплексов. Кроме того, парки и зоны отдыха придают городскому пространству эстетический облик [5].

Все вышеизложенные функции носят мультипликативный эффект посредством влияния на социальные процессы и способствуют экономическому развитию территории.

Цель данного исследования заключается в изучении методологических основ анализа правовых и организационных аспектов управления парками и зонами отдыха. Источниковой базой исследования служат научно-исследовательские работы специалистов в области управления, монографии и иные исследования.

Городские парки в ряде исследований рассматриваются как пространство для социальных коммуникаций. В частности, С.С. Владимиркина отмечает, что городские парки ориентированы на улучшение психологического состояния человека в рамках городского пространства [2]. Данный факт является основой для эффективной социальной коммуникации. Автором предлагается концепция внедрения в организационную структуру городских парков должности специалиста по связям с общественностью. В данном случае отмечается социальная роль городских парков и обосновываются изменения в организационной структуре управления парками. Муниципальное управление исключено из внимания исследователя.

Исследователи также предлагают рассматривать правовое регулирование и организацию озеленения парков и зон отдыха в рамках городского пространства. В частности, А.В. Гладов предлагает рассматривать опыт г. Самары по нормированию и управлению озеленением городских территорий [3].

Нормативно-правовые основы озеленения городского округа Самары включают санитарные нормы, региональные нормативы градостроительного проектирования, программно-целевые документы (долгосрочная программа городского округа Самары), а также федеральное законодательство о местном самоуправлении, определяющее вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления.

Автор на основе исследованных правовых основ управления озеленением городского пространства предлагает следующую логическую цепочку организации местного самоуправления:

- 1) человек;
- 2) семья;
- 3) двор;
- 4) квартал;
- 5) микрорайон;
- 6) внутригородской район;
- 7) городской округ.

При этом автором отмечается, что на примере городского пространства Самары в данной цепочке функционируют только два звена – городской округ и внутригородской районе. Отмечается проблема отсутствия влияния местного сообщества на решение проблем местного значения, в частности озеленения территорий.

В данном случае автор предлагает методологию исследования, основанную на изучении нормативно-правовых основ и системы муниципального управления.

Некоторые исследователи предпочитают акцентировать внимание только на организационных основах в рамках конкретного паркового объекта. В частности, авторский коллектив Т.В. Поповой, Т.Л. Беспаловой, Н.В. Жеребятьевой предлагает рассматривать функциональное зонирование природного парка [7]. Авторами рассматривается тот случай, когда система управления парком выходит на общегосударственный уровень.

Авторы рассматривают целесообразность и особенности функциональных зон:

- природоохранная зона (с подзонами особо охраняемых экосистем и природоохранного режима);
- рекреационная зона;
- историко-культурная зона;
- зона ограниченного природопользования.

Правовое оформление функционального зонирования природного парка заключается в законодательстве об особо охраняемых природных территориях и схеме зонирования.

Исследование функциональных зон в рамках данной работы подразумевает описание экологических и природных элементов, функционального предназначения зон, перспективы их развития. Исследование не предусматривает изучение особенностей государственного и муниципального управления в сфере природных парков.

Чаще всего исследователи предпочитают не сужать предмет исследования и рассматривать систему благоустройства городских территорий в целом.

В частности, авторский коллектив О.С. Семкиной, А.И. Скопинского и Е.С. Свиридовой рассматривает значение управления благоустройством в развитии территорий [9]. Авторы рассматривают проблемные аспекты в осуществлении благоустройства и озеленения территории региона Республики Тыва, города Кызыла и города Калуги.

Методология исследования основана на описании теоретических основ благоустройства и озеленения, а также на изучении методов муниципального управления – программно-целевое управление (городская целевая программа), меры социальной защиты, бюджетное финансирование жилищно-коммунального комплекса и т.д.

Авторы рассматривают более широкий инструментарий управления благоустройством, в том числе парками и зонами отдыха. Здесь рассматриваются как нормативно-правовые основы, так и организационные аспекты управления. Однако свои рекомендации авторы предлагают только в отношении конкретных мероприятий по улучшению экологического состояния территорий.

Также программно-целевое управление благоустройством городских территорий рассматривается в рамках исследования А.О. Дугиновой. Автор указывает на поддержание благоприятной среды проживания граждан на территории города как ключевую цель деятельности органов местного самоуправления [4].

Прежде всего автор рассматривает основы федерального законодательства о местном самоуправлении и установленные в его рамках вопросы местного значения в отношении благоустройства территорий. Основным предметом исследования автора является муниципальная программа города Курска, направленная на организацию предоставления населению жилищно-коммунальных услуг, благоустройства и охрану окружающей среды. Субъектами разработки данной программы являются органы местного самоуправления и муниципальные учреждения в лице комитетов, управлений, администраций округов, а также муниципального казенного учреждения. Автор указывает на ряд недостатков и проблем в правовом регулировании некоторых элементов благоустройства и связывает их с коррупционными признаками. А.О. Дугина предлагает исследовать непосредственно сами мероприятия, установленные в рамках муниципальной целевой программы, отведенное на ее реализацию финансирование и ожидаемые результаты. По мнению автора, проблемы управления основаны на коррупционных рисках, которые могут негативно повлиять на качество реализации программы и эффективность осуществляемых мер.

Следует также указать на такое направление исследования, как анализ территориальных основ и продвижения имиджа конкретных разновидностей парков. В частности, А.Ю. Александрова в своей работе провела анализ данных особенностей в отношении парков развлечений [1].

Автор базирует свое исследование на анализе статистических показателей, а также результатов социологических опросов. Также для определения эффективности деятельности парков развлечений приведены результаты рейтинга парков культуры и отдыха города Москвы.

Исследование ориентировано прежде всего на особенности брендинга, тематической направленности проводимых мероприятий в рамках парков развлечений, территориальное расположение и его целесообразность.

Кроме того, автор ставит в приоритет исследование мнения населения и посещаемость различных парков на территории города Москвы. Управленческие и правовые основы в данном исследовании не были затронуты. Продвижение парков, по мнению автора, осуществляется исключительно на локальном уровне (внутриорганизационный уровень).

Особенности градостроительного устройства лесных парков рассматривает в своей работе авторский коллектив Н.В. Переверзевой, С.И. Санок, С.В. Токарева [6]. Лесные парки рассматриваются исследователями в качестве особо охраняемых природных территорий. Авторы также рассматривают региональный уровень управления лесными парками.

Особое внимание авторов привлекает Концепция градостроительного развития лесных парков города Екатеринбурга, которая была разработана субъектом региональной политики – Министерством по управлению государственным имуществом Свердловской области в 2011 году.

Авторы проводят масштабное исследование, затрагивая особенности зарубежных тенденций в области паркового строительства. Кроме того, градостроительные основы устройства парковых зон рассматриваются авторами в рамках генерального плана муниципального образования города Екатеринбурга.

В качестве рекомендации по совершенствованию развития парковых зон авторы среди прочего предлагают особый способ ранжирования и дифференциации лесных парков в зависимости от градостроительной значимости.

Авторский коллектив рассматривает концепцию развития Екатеринбурга в качестве зеленого города и центра Уральского федерального округа. Особое внимание также уделено историческому аспекту развития лесных парков в Екатеринбурге.

Таким образом, авторы подчеркивают исключительное значение паркового управления в развитии городской территории. Исследование основано на анализе нормативно-правовых основ, исторического развития, концептуального развития и его перспектив, предлагаются для картограммы и различные рекомендации по совершенствованию методологических и организационных основ управления парками.

Исследовательский интерес также направлен на изучение проблем оформления прав и собственности объектов благоустройства. Авторский коллектив

Я.В. Стефанского, Г.С. Вараксина, С.С. Савицкой провел анализ проблем оформления прав на объекты внешнего благоустройства [10].

Авторами отмечается, что в современных условиях органы власти зачастую не владеют большинством территорий. Часто встречается проблема участия органов местного самоуправления в принятии решений об использовании лесных массивов, других природных ресурсов.

Территориальная основа исследования авторского коллектива сосредоточена на городе Красноярске. Авторы рассматривают этапы процессов передачи объектов озеленения и благоустройства муниципальным предприятиям. Отмечается проблема установления прав на скверы, которые не признаются объектами недвижимого имущества.

Авторы также проводят исследование законодательства РФ по вопросу статуса деревьев и кустарников в качестве объектов недвижимости. Особому анализу подвергнуто земельное законодательство РФ.

Авторы указывают на необходимость осуществления конкретной и детальной инвентаризации парков, скверов, набережных и проведение оформления прав как на сооружения, так и на земельные участки.

Исследователи анализируют особенности управления парками культуры и отдыха. В частности, И.М. Родионов рассматривает воспитательный потенциал парков [8]. Методы исследования базируются на анализе статистических показателей количества парков культуры и отдыха в России, а также на среднем количестве досуговых объектов, которыми владеет отдельный парк. Автор основывает свою работу на изучении предметной деятельности парков культуры и отдыха. При этом участие органов государственной или муниципальной власти не предусмотрено.

Парк рассматривается автором в качестве социально-культурного института, который предназначен для реализации педагогического потенциала и организационных возможностей для осуществления познавательных интересов детей и подростков.

Таким образом, следует обобщить вышесказанное и выделить методы исследования, используемые авторами при анализе организационных и правовых основ управления парками и зонами отдыха.

Соответственно, исследователи стремятся сосредоточить внимание на конкретном объекте (город, регион, парк) и применить узкоспециализированный инструментарий исследования.

Проблема организации управления парками и зонами отдыха как таковая не рассматривается авторами. Тематика расширяется до исследования управления благоустройством на конкретной территории или сужается до исследования особенностей устройства конкретной разновидности парка (лесной парк, национальный парк, природный парк).

Авторы базируют свои исследования на применении одного или нескольких методов исследования:

– изучение нормативно-правового регулирования (федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, муниципальные правовые акты);

– изучение зарубежного опыта (организационные основы конкретного направления: дизайн, ландшафт парков и т.д.);

– изучение системы управления (установление полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере управления парками и зонами отдыха, функций, реализуемых общественными организациями и объединениями граждан);

– изучение программно-целевого управления (муниципальные целевые программы в области благоустройства территорий);

– изучение территориальных и градостроительных особенностей (архитектура, размещение, деление на функциональные зоны, обоснование целесообразности конкретного территориального размещения объекта);

– изучение исторических аспектов (развитие парков в исторической перспективе);

– изучение роли парков (социальное, педагогическое, развлекательное и иные направления).

В качестве конкретных методов исследования авторы применяют:

- 1) статистический метод;
- 2) методы социологического исследования;
- 3) традиционный анализ документов;
- 4) сравнительный анализ;
- 5) метод картографии;
- 6) метод исторического исследования.

Каждый отдельный инструментальный метод исследования позволяет проанализировать конкретные проблемы в управлении и организации деятельности парков и зон отдыха.

Следует предложить авторскую программу исследования организационных и правовых основ управления парками и зонами отдыха (таблица).

Вышеизложенная программа позволит сконцентрировать внимание на организационных и правовых основах управления парками и зонами отдыха на территории конкретного муниципального образования. Программа учитывает исторический аспект, опыт зарубежных стран, исследование нормативно-правового регулирования, анализ результатов социологического опроса населения, статистические данные.

Кроме того, программа предусматривает не только качественное исследование темы, но и позволяет сформулировать конкретные предложения по совершенствованию системы управления и аргументировать их посредством особой математической модели.

Авторская программа исследования организационных и правовых основ  
управления парками и зонами отдыха

Раздел исследования	Метод	Тема / объект
Теоретические основы	Анализ и синтез	Содержание понятия парков и зон отдыха; анализ зарубежной практики организации управления парками
	Исторический анализ	Особенности управления парками и зонами отдыха в различные исторические периоды (на примере конкретного муниципального образования)
	Библиографический метод	Изученность и разработанность темы управления парками и зонами отдыха в исследовательских работах
Практическое исследование	Традиционный анализ документов	Анализ текущего федерального, регионального законодательства и муниципальных правовых актов в сфере управления парками и зонами отдыха
	Статистический метод	Количество парков на территории конкретного муниципального образования
	Систематизация	Построение классификации видов парков и зон отдыха для конкретной территории
	Социологическое исследование	Исследование мнения населения об управлении парками и зонами отдыха на территории муниципального образования (создание анкеты и проведение опроса)
	Анализ и синтез	Определение конкретных субъектов управления, участвующих в организации деятельности и создании парков и зон отдыха; выделение проблем в управлении парками и зонами отдыха
	Функциональный метод	Выделение функций субъектов управления и их роли в управлении парками и зонами отдыха
Проектная часть	Математическое моделирование	Создание математической модели, позволяющей вычислить эффективность управления парками и зонами отдыха
	Моделирование (блок-схема)	Формирование эффективной системы субъектов управления парками и зонами отдыха

Таким образом, тема управления парками и зонами отдыха как самостоятельный объект исследования мало изучена. Авторы предпочитают акцентировать внимание на отдельных организационных или правовых аспектах управления благоустройством или озеленении территории. Нами была предложена особая программа исследования, ориентированная на анализ системы управления парками и зонами отдыха.



### Список литературы

1. Александрова А.Ю. Особенности территориальной организации и продвижения парков развлечений // Современные проблемы сервиса и туризма. – 2013. – № 1. – С. 38–47.
2. Владимиркина С.С. Городские парки как пространство социальных коммуникаций // Актуальные проблемы изучения языка, литературы и журналистики: контаминация и конвергенция гуманитарной мысли. – 2016. – С. 207–210.
3. Гладов А.В. Озеленение как фактор повышения благоустройства города (на примере городского округа Самары) // Вестник Самар. ун-та. Экономика и управление. – 2015. – № 2 (124). – С. 207–215.
4. Дугинова А.О. Муниципальная программа по благоустройству города Курска на 2014–2018 годы и проблемы уличного освещения // Политика, экономика и инновации. – 2017. – № 2 (12).
5. Жаворонкова К.С., Кузнецова П.Ю. Проблема управления парками и зонами отдыха в городе Перми // Города и местные сообщества. – 2016. – Т. 1. – С. 60–71.
6. Переверзева Н.В., Санок С.И., Токарев С.В. Концепция градостроительного развития лесных парков Екатеринбурга // Академический вестник УралНИИПроект РААСН. – 2012. – № 2. – С. 6–14.
7. Попова Т.В., Беспалова Т.Л., Жеребятьева Н.В. Функциональное зонирование как условие управления природным парком «Кондинские озера» // Вестник Тюмен. гос. ун-та. Экология и природопользование. – 2012. – № 7. – С. 146–152.
8. Родионов И.М. Парк культуры и отдыха как институт реализации познавательных интересов детей и подростков // Вестник Моск. гос. ун-та культуры и искусств. – 2011. – № 1. – С. 130–133.
9. Семкина О.С., Скопинский А.И., Свиридова Е.С. Роль управления благоустройством в развитии территории муниципального образования // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2014. – № 3-4. – С. 159–161.
10. Стефанский Я.В., Варакин Г.С., Савицкая С.С. Проблемы оформления прав на объекты внешнего благоустройства // Вестник Краснояр. гос. аграр. ун-та. – 2013. – № 4. – С. 148–150.

Получено 15.10.2017

**Жаворонкова Ксения Сергеевна** – магистрант, гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: londochka@mail.ru.

Научный руководитель – **Кузнецова Полина Юрьевна**, кандидат социологических наук, доцент кафедры «Государственное управление и история», гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: pkuznecova@list.ru.