

ББК 67.401.115.4

Вал.В. Мищенко, Е.Н. Королёва

**К вопросу об определении термина «благоустройство»
в современных условиях**

V.V. Mischenko, E.N. Koroleva

**To a Question on Definition of the Term «Accomplishment»
in Modern Conditions**

Рассматриваются современные подходы к проблеме формирования понятия «благоустройство». Сделан анализ исследований по определению данного термина, в том числе словарных статей, что позволяет более четко определить перечень объектов внешнего благоустройства и раскрывает значимость данной сферы для жизни населения.

Ключевые слова: благоустройство, объекты сферы благоустройства, городское и коммунальное хозяйство, финансирование, уровень жизни населения.

The article examines modern approach to define the term «accomplishment». Consideration of the concept «accomplishment» including definitions in dictionaries allows us to define more accurately the list of objects of an external accomplishment and to discover the importance of an accomplishment for people's life.

Key words: accomplishment, objects and spheres of accomplishment, city municipal services, financing, population, living standart.

Благоустройство и озеленение являются важнейшими сферами деятельности муниципального хозяйства, создающими те условия для населения, которые обеспечивают высокий уровень жизни, т.е. условия для здоровой, комфортной, удобной жизни для всех жителей города, района, квартала, микрорайона.

Видные экономисты систематически обращались к выяснению термина «городское благоустройство». Так, З.Х. Френкель выработал следующую формулу: «К общему городскому благоустройству относятся все те стороны устройства города, вся та часть его материальной культуры, которая назначением своим имеет обратить город в общее жилище – здоровое, безопасное, по возможности долговечное, прочное, красивое и уютное» [1].

О создании светлых, здоровых городов-садов с чистым воздухом, в благоприятном для жизни людей природном окружении мечтали многие, включая утопистов-гуманистов, строящих планы идеальных городов, связанных с природной средой, например Т. Кампанелло (книга «Солнечный город»), Р. Оуэн («коллективный город-квартал»), Е. Говард (книга «Завтра городов-садов») и др.

В 1840 г. профессор Санкт-Петербургского университета Н.Ф. Рождественский написал «Основания государственного благоустройства с применением к российским законам». Он разделял государственное благоустройство на три части. В первой излагалось «попечение правительства о физическом благосостоянии, во второй – о благосостоянии умственном и нравственном, в третьей – о народном имуществе» [2].

Книга В.Н. Семенова «Благоустройство городов» была опубликована в 1912 г. в Москве. В ней рассматривались вопросы планирования и застройки городов «преимущественно с художественной стороны, с позиций градостроителя-архитектора, который при решении технических вопросов всегда имеет в виду создание архитектуры города – формирование ансамблей его улиц и площадей». В.Н. Семенов в своей работе впервые в России выделил специальный подраздел – «Промышленные части города», в котором утверждал необходимость четкого выделения «промышленных кварталов», говорил о необходимости уделять больше внимания «устройству и специальному оборудованию» промышленных частей города [3].

Л.А. Велихов в 20-х гг. XX столетия предлагал рассматривать три сферы городского благоустройства: «основное городское благоустройство (базис); городское благоустройство в тесном смысле; городское благоустройство в широком смысле» [4].

В.Э. Бакутис в монографии «Инженерное благоустройство городских территорий» (1971 г.) большое внимание уделил «вопросам проектирования вертикальной планировки городских территорий и отвода поверхностных вод, проездов, автостоянок и хозяйственных площадок в жилых микрорайонах, а также размещению в жилых микрорайонах подземных инженерных сетей» [5].

Современный экономист Г.М. Алексеев считает, что «благоустройство населенных мест включает обеспечение населения доброкачественной холодной

и горячей водой, удаление жидких отходов, удаление твердых отходов, теплоснабжение, энергоснабжение, инженерную подготовку территории, устройство дорог и другие меры, направленные на создание здоровых и удобных условий проживания населения» [4].

В настоящее время в словарях к слову «благоустройство» относится «обеспеченность, снабжение удобствами». Данный термин характеризуют такие показатели, как жилая площадь, оборудованная водопроводом, канализацией, центральным отоплением, горячим водоснабжением, газом, напольными электрическими плитами, ванными, душем; процент жилых домов с мусоропроводом; процент квартир с телефоном» [6].

В словаре С.И. Ожегова «благоустроить» – это «оборудовать, сделать хорошим и удобным», а «благоустроенный» – это «хорошо устроенный, снабженный всеми удобствами» [7].

В современных исследованиях благоустройство является составной частью различных отраслей: коммунального хозяйства, городского хозяйства, градостроительства и др.

Согласно бизнес-словарю благоустройство входит в состав коммунального хозяйства, которое представляет собой «совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел» [8].

В сферу деятельности коммунального хозяйства входит также эксплуатация жилищного фонда, с которой органически связаны коммунальные предприятия и службы внешнего благоустройства населенных пунктов.

«Коммунальные услуги – это предоставление услуг холодного водоснабжения, горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжение, газоснабжение и отопление» [9].

Состав предоставляемых потребителю коммунальных услуг определяется степенью благоустройства многоквартирного или жилого дома, под которой понимается наличие в нем внутридомовых инженерных систем, позволяющих предоставлять потребителю коммунальные услуги.

Таким образом, услуги благоустройства и жилищно-коммунальные услуги не могут сосуществовать в раздельности и обеспечивают соответствующие условия проживания в том либо ином жилом помещении.

В современном экономическом словаре «коммунальные услуги» (от франц. commune – общинный) – это «услуги, оказываемые населению и связанные с поддержанием и обеспечением бытовых условий в местах домашнего пребывания людей (водоснабжение, теплоснабжение и др.)» [10].

Юридический словарь трактует коммунальное хозяйство как «совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел. Включает санитарно-технические пред-

приятия (водопровод и др.), жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт, энергетические предприятия, сооружения внешнего благоустройства (дороги и др.), гостиницы и т.д.» [11].

Экономический словарь также содержит определение коммунального хозяйства: «...это совокупность служб, организаций, технических средств по обслуживанию населения (водоснабжение, энергоснабжение, теплоснабжение, канализация, городской транспорт, химчистка, бани, дорожное хозяйство, уборка улиц, дворов и др.)» [10].

Учитывая изложенное, не можем согласиться с мнением о нецелесообразности отождествлять хозяйство с благоустройством, которое гласит: «Нельзя ни отождествлять хозяйство с благоустройством, ни считать последнее составной частью первого: коммунальное хозяйство есть деятельность, имеющая своей целью благоустройство; понятие это чисто динамическое, благоустройство же есть созданная хозяйством обстановка, имеющая в каждый данный момент статический характер» [1].

В свою очередь, коммунальное хозяйство относится к сфере городского хозяйства, которая включает комплекс служб, предприятий, инженерных сооружений и сетей, призванных удовлетворять повседневные коммунальные, бытовые и социально-культурные нужды жителей городов и поселков городского типа. Городское хозяйство находится в ведении муниципальных органов, которые осуществляют руководство им (хозяйством) и надзор за состоянием обслуживания населения, эксплуатацией, развитием предприятий, организаций и служб. Уровень развития городского хозяйства и степень благоустройства городов оказывают большое влияние на условия труда, быта и отдыха их населения, во многом сказываются на производительности труда и поэтому имеют большое социальное и экономическое значение.

Большой энциклопедический политехнический словарь содержит следующее определение: «Городское хозяйство – это комплекс служб, предприятий, инженерных сооружений и сетей (в том числе подземных), предназначенных для удовлетворения коммунальных, бытовых и социально-культурных нужд жителей городов и поселков городского типа, а также некоторых производственных нужд промышленных предприятий. К городскому хозяйству относятся жилищное и коммунальное хозяйства, предприятия и организации бытового обслуживания населения, городского транспорта, связи, торговли и общественного питания, учреждения просвещения, здравоохранения, культуры и т. п.» [12].

По мнению Н.В. Баранова, «градостроительные решения разрабатываются с учетом создания промышленных и жилых районов (а также зон отдыха и др.) и выполнения санитарно-технических требований. Они предусматривают инженерную под-

готовку и благоустройство городских территорий, формирование продуманной системы городских дорог (позволяющей быстро достигнуть мест работы и отдыха), а также организацию разветвленной сети культурно-бытового, медицинского и другого обслуживания населения» [7].

Согласно Градостроительному кодексу РФ градостроительная деятельность – «это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений» [13].

Благоустройство городов – одна из актуальных проблем современного градостроительства. Оно решает задачи создания благоприятной жизненной среды с обеспечением комфортных условий для всех видов деятельности населения. В точке зрения и терминологии М.Н. Петрова и его последователей, признающих, что городское благоустройство является частью городского хозяйства, есть еще одна сторона: они не выделяют грань, которая отделяет благоустройство от «неблагоустройства» в хозяйстве. «Разве городские школы, больницы, богадельни или приюты, которые М.Н. Петров не причисляет к благоустройству, не могут быть благоустроенными подобно жилищам и трамваям и разве не существует в городах школьного или больничного благоустройства?

Кроме того, термин “благоустройство” далеко не относится к одной только муниципальной деятельности, но весьма часто применяется и ко многим другим сферам хозяйственной деятельности. Существует, например, сельскохозяйственное и железнодорожное благоустройство, которое также всегда является целью, а иногда и результатом соответствующего хозяйства» [1].

К объектам благоустройства территории относят: зеленые насаждения (деревья и кустарники), газоны; мосты, путепроводы, транспортные и пешеходные тоннели, пешеходные и велосипедные дорожки, иные дорожные сооружения и их внешние элементы; устройства наружного освещения и подсветки; фасады зданий и сооружений, элементы их декора, малые архитектурные формы, территории производственных объектов и зон (включая свалки, полигоны для захоронения мусора, отходов производства и потребления, поля ассенизации и компостирования, скотомогильники) и т.д. Одной из коллизий определения границ сферы благоустройства также считается разделение объектов благоустройства к разным сферам согласно общероссийскому классификатору.

Кроме того, в бюджетах городов часть затрат на благоустройство финансируется органами жилищно-коммунального хозяйства. Хотя дорожное строительство входит в состав статьи расходов на национальную экономику, дорожное хозяйство также относится к сфере благоустройства. В результате финансирование работ на объекты внешнего благоустройства проходит через различные муниципальные организации. Отсутствие единой классификации этих объектов и четкого определения границы негативно сказывается на организации деятельности в данной сфере. Так, при выполнении работ по реконструкции противоэрозийных сооружений, которые по общероссийскому классификатору относятся к сфере коммунального хозяйства и, соответственно, должны финансироваться через комитеты жилищно-коммунального хозяйства города, установлено, что данное имущество относится к комитетам по благоустройству, так как является необходимым сооружением для сохранения дорожного полотна проезжей части дорог. Таким образом, финансирование работ проходит через данные муниципальные структуры (комитеты по благоустройству). Проблема не стояла бы так остро, если бы в бюджете городов было бы достаточно денежных средств на оказание услуг по ремонту объектов благоустройства в полном объеме. Однако, учитывая отсутствие необходимого финансирования, имеют место факты несвоевременного принятия на баланс объектов благоустройства.

Таким образом, только четкое и полное определение состава объектов внешнего благоустройства позволит в кратчайшие сроки определять балансо-держателя имущества и проводить работы по их обслуживанию.

Примером неполного отражения перечня объектов внешнего благоустройства является отсутствие в нем услуг по захоронению граждан. «Современное законодательство выделило похоронное дело как самостоятельную отрасль хозяйства, что впервые позволило работникам похоронных служб России заявить о себе как об особом круге специалистов, занятых в важнейшей сфере человеческой деятельности, нуждающейся в повышенном внимании со стороны общества и государства» [14]. В соответствии со ст. 9, 10 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище; погребение.

В Барнауле, например, похоронное дело относится к сфере коммунального хозяйства. На территории города создано муниципальное унитарное предприятие «Специализированная похоронная служба» г. Барнаула, целью деятельности которого является оказание ритуальных услуг населению, в том числе и гарантированный законом перечень услуг. Финансирование работ в сфере захоронения граждан проходит через комитет жилищно-коммунального хозяйства. В некоторых других регионах страны оказание похоронных услуг относится к сфере благоустройства. Так, согласно закону Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге» кладбища рассматриваются в качестве объектов благоустройства.

Отсутствие четкого определения понятия «благоустройство территории» на практике приводит к тому, что налогоплательщики и налоговые органы руководствуются его общепринятым значением, приведенным в разъяснениях Министерства финансов РФ. Так, в письме Минфина РФ от 4 декабря 2008 г. №03-03-06/4/94 под расходами в объекты внешнего благоустройства понимаются «затраты, не связанные с коммерческой деятельностью организации и направленные на создание удобного, обустроенного с практической и эстетической точки зрения пространства на территории организации», следовательно, они не относятся непосредственно к каким-либо производственным зданиям и сооружениям и могут включать в себя затраты: на устройство дорожек, скамеек, газонов, посадку деревьев и кустарников, возведение ограждения земельного участка, устройство площадок для стоянки автомобилей, установку фонарей уличного освещения и т.п.

Вместе с тем нет однозначной позиции по учету расходов, направленных на создание объектов внешнего благоустройства. «Порядок их учета зависит от ситуации, при которой создается объект» [15]. Кроме того, следует отметить, что объемы финансирования сферы благоустройства значительно возросли в 2010–2011 гг. по сравнению с 2006–2009 гг. Это связано с поступлением в бюджеты городов, в том числе и в Барнаул, федеральных средств по программе «Новые дороги городов России».

Средства федерального бюджета, выделенные по проекту «Новые дороги городов России» в «объеме 583,0 млн руб. на условиях софинансирования из местного бюджета в размере 5% позволили в 2010 г. выполнить ремонт дорог в городе Барнауле на площади 1022521,0 кв. м» [16].

В 2011 г. из федерального бюджета городу выделено 308,7 млн руб. [16]. Ранее, в 2009 г., средства на дороги поступили из федерального бюджета в городской в сумме 150 млн руб. [17].

Таким образом, на наш взгляд, данная сфера в современных условиях должна существовать обособленно от сфер коммунального и городского хозяйств либо должна являться базовой отраслью, а не входить частично в городское коммунальное хозяйство. В данном случае переплетения функций и объектов не избежать, однако цели у данных сфер разные, и главная среди них – это создание благоприятных условий для проживания населения. Данную цель в полном объеме преследует именно благоустройство, а другие отрасли лишь частично.

Учитывая изложенное, под благоустройством в широком смысле слова следует понимать «совокупность работ и мероприятий, осуществляемых для создания здоровых, удобных и культурных условий жизни населения на территории городов, поселков городского типа, сельских населенных мест, курортов и мест массового отдыха. Под городским благоустройством в узком смысле следует понимать жилищное или уличное благоустройство, например: планировку, муниципальное строительство, жилищный и земельный вопрос, замощение, зеленые насаждения, уход за улицами, уличный транспорт, муниципальную связь, городское освещение и отопление» [18].

На наш взгляд, целесообразно использовать термин «благоустройство» как «удовлетворение социальных нужд, материальных и духовных, причем в первую категорию входят оздоровление городов и здравоохранение, область продовольствия и питания, социальное обеспечение и признание, а также и проблема безопасности, а во вторую – народное образование и развлечения, муниципальная эстетика и общественная нравственность как результат борьбы с алкоголизмом, нищенством, проституцией, хулиганством» [1].

Библиографический список

1. Определение понятия городского благоустройства [Электронный ресурс]. – URL: www.oekonomia.ru.
2. Полицейцы [Электронный ресурс]. – URL: <http://evcppk.ru/kurs-gosudarstvennogo-blagoustrojstva/3114-policeisty.html>.
3. Белоусов В, Смирнова О., Семенов В.Н. «Благоустройство городов» и проект первого в России «города-сада»

[Электронный ресурс]. – URL: http://www.alyoshin.ru/Files/publika/belousov/belousov_semenov_02.html.

4. Основные пути решения проблем в области благоустройства и озеленения территории муниципального образования [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.bestreferat.ru/referat-180662.html>.

5. Бакутис В.Э., Бутягин В.А., Лунц Л.Б. Инженерное благоустройство городских территорий [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.books.tr200.ru>.
6. Социологический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.slovarionline.ru/>.
7. Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ozhegov.ru>.
8. Бизнес-словарь [Электронный ресурс]. – URL: http://www.businessvoc.ru/bv/Term.asp?word_id=26282.
9. Википедия [Электронный ресурс]. – URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Жилищно-коммунальные_услуги.
10. Современный экономический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://slovari.yandex.ru/благоустройство/Экономический%20словарь/Коммунальное%20хозяйство/>.
11. Юридический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/15454/>.
12. Большой энциклопедический политехнический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/polytechnic/2259>.
13. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ecolog/334>.
14. Деятельность Московского государственного университета сервиса в области развития похоронного дела [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.requiem.ru/services/doc132>.
15. Практикум бухгалтера [Электронный ресурс]. – URL: http://www.naaltae.ru/consult/consult_61.html.
16. О ремонте дорог г. Барнаула в 2011 году [Электронный ресурс]. – URL: http://www.naaltae.ru/consult/consult_213.html.
17. ПолитСибру [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.politsib.ru/news>.
18. Основные пути решения проблем в области благоустройства и озеленения территории муниципального образования [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.bestreferat.ru/referat-180662.html>.
19. О погребении и похоронном деле : Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.