

Петрина Ольга Анатольевна

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва

e-mail: petrina2007@mail.ru

Стадолин Михаил Евгеньевич

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва

e-mail: stadolin007@mail.ru

Petrina Olga

Candidate of Economic Sciences,
State University of Management,
Moscow

e-mail: petrina2007@mail.ru

Stadolin Mikhail

Candidate of Economic Sciences,
State University of Management,
Moscow

e-mail: stadolin007@mail.ru

КОМФОРТНАЯ ГОРОДСКАЯ СРЕДА: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ

Аннотация. В настоящее время формирование современной комфортной городской среды приобретает особое социально-экономическое значение, выдвигается в число приоритетных государственных масштабных программ. При этом предусматривается развитие принципиально новых подходов к организации комплексного благоустройства городских территорий на основе широкого участия населения в проектах обустройства дворовых территорий и общественных пространств, что приводит к ряду проблем организационного и информационного характера, связанных в основном с взаимодействием с территориальными органами государственного и муниципального управления. Проблемы организации такого взаимодействия рассмотрены в статье.

Ключевые слова: комфортная городская среда, благоустройство, дворовая территория, общественное пространство, общественное участие, софинансирование проектов благоустройства.

COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT: TRENDS AND PROBLEMS OF THE ORGANIZATION

Abstract. At present, the formation of a modern comfortable urban environment in Russian cities acquires a special socio-economic significance. It is one of the priority state large-scale programs. The development of fundamentally new approaches to the organization of an integrated improvement of urban areas on the basis of broad participation of the population in projects for the arrangement of courtyard territories and public spaces is envisaged. It leads to a number of organizational and information problems connected with interaction with territorial authorities of the public and municipal administration. That problems are considered in the article.

Keywords: comfortable urban environment, improvement, courtyard territory, public space, public participation, co-financing of projects of improvement.

В настоящее время проблемы организации комфортной городской среды, учитывая снижающийся уровень благоустройства большинства территорий поселений на фоне растущего дефицита местных бюджетов, систематические нарушения действующих нормативов и стандартов содержания, как дворовых территорий, так и общественных пространств, при растущих потребностях населения в качественной городской среде становятся одной из важнейших проблем территориального управления поселениями и выдвигаются в число важнейших государственных масштабных программ развития России [2].

Сложившееся к настоящему времени низкое качество городской среды в большинстве поселений Российской Федерации (далее – РФ) обусловлено рядом объективных и субъективных причин, связанных, в основном, с ограниченностью средств местных и региональных бюджетов, выделяемых на цели благоустройства, особенно в моногородах, частым нецелевым использованием ресурсов и коррупционной составляющей этих процессов, а также часто вандальным отношением жителей к объектам благоустройства. Следствием указанных процессов стала фактическая деградация и развал ранее созданной системы благоустройства большинства городских поселений [3].

С 2017 г. по инициативе президента РФ В. В. Путина началась реализация приоритетного государственного проекта по формированию комфортной городской среды, который должен переломить негативные тенденции по развитию городской среды и стать поворотным пунктом в истории отечественного благоустройства, а также важнейшим ресурсом в организации взаимодействия и повышения доверия населения к власти [6]. В этом документе впервые предусмотрен комплекс новых подходов к формированию современной городской среды, которые предполагают [7]:

– широкое участие населения в проектах благоустройства, привлечение общественных структур и представителей бизнеса в эти процессы;

- принятие новых или актуализация действующих правил благоустройства территорий поселений;
- формирование пятилетних региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды по каждому поселению в России на 2018-2022 гг.;
- разработка индекса качества городской среды;
- создание федерального реестра лучших реализованных проектов по благоустройству с целью распространения передового опыта в сфере благоустройства и обеспечению приоритетного финансирования, а также ряд других.

Выделяемые на реализацию программы средства в 2017 г. в совокупности более 57,4 млрд руб. формируют из бюджетов трех уровней: федерального – 25,6 млрд руб., региональных – 20,8 млрд руб., муниципальных – 10,1 млрд руб., а также средств частных инвесторов – 940 млн руб. [8]. При этом планировалось, что в 2017 г. на эти средства в стране благоустроят более 19 тыс. дворов, 2,7 тыс. общественных пространств, а до 2022 г. в стране не должно остаться неблагоустроенных дворов и городских общественных пространств. Фактически, по данным Министерства строительства и коммунального хозяйства РФ, в реализации проектов формирования комфортной городской среды в 2017 г. участвовало 1 653 муниципальных образований с числом жителей 85,9 млн чел. [7]. Хотя итоги реализации указанных программ за 2017 г. показывают незначительное перевыполнение установленных показателей по благоустройству дворовых территорий на 3,45 % (план – 19 570 ед., факт – 20 232), создание и благоустройство общественных пространств на 2,3 % (план – 2 722, факт – 2784), но реальное благоустройство дворов и общественных зон по стране не превысило 10 %.

Далее власти приняли решение продлить программу на предстоящую пятилетку – до 2022 г., с ежегодным выделением из федерального бюджета 25,5 млрд руб.

Каждый регион РФ должен составить программу по благоустройству городских поселений как на 2017 г., так и на последующий период с привлечением местных городских администраций (при этом в программу в обязательном порядке включаются пилотные города – столица региона и моногорода), которые, в свою очередь, должны будут составить перспективные программы благоустройства на 2018-2022 гг.

Городские программы благоустройства должны обязательно синхронизироваться с планами капитального ремонта домов, инженерных сетей, дорожно-транспортной инфраструктуры и т. п. объектов [5]. Но прежде, чем планировать масштабные работы по благоустройству, необходимо провести инвентаризацию и паспортизацию всех городских территорий в целях определения их функционального назначения, уточнения границ, оснащенности необходимой инфраструктурой, оценки их востребованности жителями города, тем самым определить направления для дальнейшей системной работы органов территориального управления по развитию комплекса благоустройства и созданию комфортной городской среды качественно нового уровня [1].

Таким образом, в программы благоустройства городских поселений РФ необходимо включать, кроме графиков и объемов благоустройства и озеленения дворовых территорий, общественных зон и других объектов, обязательную их паспортизацию. Проведение паспортизации объектов городского благоустройства с последующей оцифровкой полученных результатов необходимо также и для дальнейшей интеграции данных в гео-информационную систему жилищно-коммунального хозяйства, которая создается на федеральном уровне, в том числе и для онлайн-мониторинга состояния объектов благоустройства поселений страны [5].

В дальнейшем, согласно программным документам, начиная с 2018 г., бюджетные дотации на цели формирования комфортной городской среды будут распределять в регионы в зависимости от успехов по благоустройству территорий в предыдущем году. В программе предусмотрено, что 2/3 всего объема федеральной субсидии планируется направить на финансирование проектов по благоустройству дворовых территорий в 12 145 поселениях с численностью населения больше тысячи человек [7].

Необходимо отметить, что современные проекты благоустройства дворовых территорий включают минимальный и дополнительный перечень работ:

- минимальный: ремонт дворовых проездов, обеспечение освещения территории, установка скамеек, урн для мусора. Именно эти расходы предполагается финансировать за счет средств федерального бюджета;
- дополнительный: оборудование детских или спортивных площадок, автомобильных парковок, озеленение территории, установка малых архитектурных форм и т. д. В этом случае необходимо непосредственное участие собственников, трудовое или финансовое, включая привлечение средств как самих жильцов, так и коммерческих и общественных структур.

Именно жители на общих собраниях (в организации которых необходима организационно-методическая помощь местных администраций) обязаны выбрать один из двух вариантов: проводить только обязательные минимальные базовые работы за счет бюджетных средств или расширенный объем работ по благоустройству, при котором необходимо собственное активное участие в субботниках и других соответствующих мероприятиях либо оказать посильное финансовое участие.

Но, как показывают расчеты, на практике для реализации проектов благоустройства дворов по дополнительному перечню работ, выделяемые объемы финансирования, даже с учетом софинансирования граждан, позволяют благоустроить при новом подходе, учитывающим пожелания жителей, крайне незначительную долю всех городских территорий и, в основном, проекты благоустройства дворов сводятся к организации и асфальтированию дополнительных парковок для автомобилей.

Оставшаяся треть федеральной бюджетной субсидии должна быть выделена на благоустройство общественных городских пространств: парков, скверов, прогулочных зон и других, наиболее посещаемых, городских территорий, так же с обязательным обсуждением и учетом мнения горожан на основе проведения соответствующего рейтингового голосования.

Таким образом, современные тенденции организации комфортной городской среды предполагают максимальное участие горожан в реализации указанных программ на всех этапах – от момента формирования перечня благоустраиваемых общественных пространств до реализации проектов [8].

Для обеспечения максимально широкого общественного участия жителей: во всех регионах, муниципальных образованиях и городских поселениях создаются общественные комиссии, которые должны предлагать и контролировать выполнение программ формирования городской среды, принимать выполненные работы и согласовывать отчеты.

Необходимо отметить, что с 2017 г. во всех пилотных городах государственные и муниципальные власти проводят серьезную организационную работу по вовлечению граждан в реализацию региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды при широком использовании различных методов информационной политики (средства массовой информации, интернет-сайты, рассылка и расклейка объявлений, разъяснительная работа через общественные структуры, организация собраний, проведение слушаний и т. д.), но ее эффективность напрямую зависит от степени доверия населения к органам территориального управления, которое в последнее время показывает достаточно негативную тенденцию к снижению.

Кроме того, проведение полномасштабных информационных акций по привлечению населения к участию в программах благоустройства городских территорий осложняется крайне ограниченными сроками формирования проектов создания комфортной городской среды, особенно в 2017 г., и в результате в условиях крайнего временного цейтнота местные и региональные органы власти вынуждены принимать решения достаточно волонтеристски, чтобы успеть с утверждением программ в установленные сроки, ориентируясь, при этом, в основном, на объекты развития массового туризма и подготовку к Чемпионату мира по футболу, что далеко не всегда соответствует предпочтениям местных жителей.

В дальнейшем пересматривать и корректировать перечни и проекты благоустройства, вошедшие в утвержденные программы, станет достаточно сложно – новые инициативы жителей уже не смогут быть включены в программы, в том числе и из-за ограниченности выделенных финансовых средств.

Необходимо отметить также, что существующая система организации информационной работы городских администраций с населением ориентирована, главным образом, на общение непосредственно с жителями – проведение общественных слушаний и обсуждений, общих собраний в многоквартирных домах, голосований и т. п., а не с общественными организациями и структурами, представляющими консолидированное мнение разных городских сообществ, взаимодействие с которыми имеет свою специфику, которой, как и современными инструментами взаимодействия с населением (проведение фокус-групп, организация проектных семинаров и проектных мастерских (воркшопов), проведение дизайн-игр и др.), не всегда владеют специалисты муниципалитетов.

Определенные трудности возникают и при организации информационного взаимодействия властей с жителями в отношении благоустройства конкретных дворовых территорий.

Собственники помещений, как правило, привлекаются только к голосованию на общих собраниях по вопросам финансового или трудового участия в благоустройстве дворовых территорий, прилегающих

к их домам, но фактически отстраняются от разработки дизайн-проектов дворового благоустройства; их инициативы по включению тех или иных дворов в программу благоустройства просто не поощряются; вопросы о порядке дальнейшего содержания объектов дворового благоустройства не обсуждаются [4].

При разработке проектно-сметной документации по представляемым на обсуждение дизайн-проектам дворовых территорий необходимо учитывать целый ряд факторов, таких как:

- расположение проложенных коммуникаций;
- геодезию благоустраиваемых территорий;
- современную правовую ситуацию с собственностью на объекты благоустройства и земельные участки;
- принципы доступности для маломобильных групп населения;
- необходимость перехода с фрагментарного на комплексный принцип благоустройства сразу нескольких прилегающих дворов;
- профессионализм разработчиков и качество подготовки проектов.

Все указанное выше в большинстве предлагаемых проектах благоустройства дворовых территорий практически отсутствует, что вызывает справедливые нарекания и жалобы населения.

Недовольство инициативных групп жителей вызывает и практика создания, начиная с 2017 г., в городских поселениях системы «единого заказчика» городского благоустройства в виде уполномоченных властями организаций (как правило, муниципальных бюджетных учреждений или предприятий), на счета которых жители обязаны перечислять свои взносы добровольного финансового участия в проектах благоустройства дворов, с высокой вероятностью последующего фактического закрытия информации о реальном расходовании средств и выполненных работах.

Такой порядок сбора средств населения под конкретные проекты благоустройства городской среды часто ассоциируется у активных жителей с началом компании по организации капитального ремонта многоквартирных домов и последующим достаточно быстрым переходом от добровольного софинансирования к обязательным платежам (вносам) на будущий капитальный ремонт МКД, особенно, если федеральные программы формирования комфортной городской среды после 2022 г. не будут продлены с соответствующим сокращением их дотирования из государственного бюджета.

Такие опасения способствуют формированию негативного общественного мнения по развитию ситуации с благоустройством дворовых территорий и городских общественных пространств.

Таким образом, несмотря на амбициозный характер указанных программ формирования комфортной городской среды и, в целом, прогрессивность заложенных подходов, успешная их реализация представляется невозможной без решения приведенных выше проблем.

Библиографический список

1. Мусинова, Н. Н. Эффективность деятельности муниципальных депутатов в сфере благоустройства г. Москвы // Вестник университета. – 2015. – № 6. – С. 147-150.
2. Петрина, О. А. К вопросу о государственном финансировании реконструкции и модернизации объектов коммунальной сферы / О. А. Петрина, М. Е. Стадолин // Вестник университета. – 2017. – № 6. – С. 15-19.
3. Петрина, О. А. Государственная поддержка моногородов в России // Вестник Университета. – 2015. – № 6. – С. 151-156.
4. Сираждинов, Р. Ж. Экология как поле разрешения конфликта интересов // Муниципальная академия. – 2017. – № 4. – С. 87-190.
5. Стадолин, М. Е. Современные тенденции организации благоустройства территорий поселений как основы формирования комфортной городской среды // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. – Москва, ГУУ. – 2017. – С. 140-145.
6. Ежегодное послание президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. // Российская газета. – Столичный выпуск № 7 142 (274).
7. Методические рекомендации по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018-2022 гг., утвержденные приказом Минстроя России от 06.04.2017 г. № 691/пр. Официальный сайт Минстроя России [Электронный документ]. – Режим доступа: minstroyrf.ru (дата обращения: 25.05.2018).

8. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. Официальный сайт Минстроя России [Электронный документ]. – Режим доступа: minstroyrf.ru (дата обращения: 25.05.2018).

References

1. Musinova N. N. Effektivnost' deyatel'nosti munitsipal'nykh deputatov v sfere blagoustroystva g. Moskvy [Efficiency of the activities of municipal deputies in the area of improvement of Moscow] // Vestnik Universiteta [University Bulletin], 2015, I. 6, pp. 147-150.
2. Petrina O. A., Stadolin M. E. K voprosu o gosudarstvennom finansirovanii rekonstruktsii i modernizatsii ob'ektov kommunal'noy sfery [On the issue of state financing of reconstruction and modernization of communal facilities] // Vestnik Universiteta [University Bulletin], 2017, I. 6, pp. 15-19.
3. Petrina O. A. Gosudarstvennaya podderzhka monogorodov v Rossii [State support of single-industry towns in Russia] // Vestnik Universiteta [University Bulletin], 2015, I. 6, pp. 151-156.
4. Sirazhdinov R. Zh. Ekologiya kak pole razresheniya konflikta interesov [Ecology as a field of conflict of interest resolution] // Munitsipal'naya akademiya [Municipal Academy], 2017, I. 4, pp. 187-190.
5. Stadolin M. E. Sovremennye tendentsii organizatsii blagoustroystva territoriy poseleniy kak osnovy formirovaniya komfortnoy gorodskoy sredy [Modern trends in the organization of landscaping settlements as the basis for the formation of a comfortable urban environment] // V sbornike: Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v Rossiyskoy Federatsii: sovremennye problemy i perspektivy razvitiya. Sbornik nauchnykh trudov prepodavateley, aspirantov i studentov kafedry gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [In the collection: State and municipal government in the Russian Federation: current problems and development prospects. Collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of State and Municipal Management], Moscow, GUU, 2017, pp. 140-145.
6. Ezhegodnoe poslanie prezidenta Rossiyskoy Federatsii V. V. Putina Federal'nomu Sobraniyu ot 01.12.2016 [Annual Message of the President of the Russian Federation V. V. Putin to the Federal Assembly of 01.12.2016]. Rossiyskaya gazeta – Stolichnyy vypusk [The Russian newspaper – Capital issue], I. 7142 (274).
7. Metodicheskie rekomendatsii po podgotovke gosudarstvennykh programm sub'ektov Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh programm formirovaniya sovremennoy gorodskoy sredy v ramkakh realizatsii prioritetnogo proekta «Formirovanie komfortnoy gorodskoy sredy» na 2018-2022 gg, utverzhdennye prikazom Minstroya Rossii ot 06.04.2017 № 691/pr. Ofitsial'nyy sayt Minstroya Rossii [Methodical recommendations on the preparation of state programs of the subjects of the Russian Federation and municipal programs for the formation of a modern urban environment within the framework of the priority project «Formation of a Comfortable Urban Environment» for 2018-2022, approved by the Order of the Ministry of Construction of Russia of April 6, 2017 № 691 / Official website of the Ministry of Construction of Russia]. Available at: minstroyrf.ru (accessed 25.05.2018).
8. Rekomendatsii po organizatsii obshchestvennogo uchastiya v realizatsii projektov kompleksnogo blagoustroystva gorodskoy sredy. Ofitsial'nyy sayt Minstroya Rossii [Recommendations on the organization of public participation in the implementation of projects for the integrated improvement of the urban environment. Official website of the Ministry of Construction of Russia]. Available at: minstroyrf.ru (accessed 25.05.2018).