

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА

На примере долгосрочной целевой программы «Градостроительная политика г. Иркутска на 2013–2017 годы» оценено качество разработки документации по планированию развития города. Сделан вывод, что градостроительная политика г. Иркутска не учитывает долгосрочные интересы ее субъектов в полной мере. В свою очередь, это существенно осложняет взаимную координацию действий участников процесса градостроительной деятельности и снижает эффективность градостроительных решений. По результатам исследования сделан вывод о необходимости переориентации на решение новых актуальных проблем территориального развития города.

Ключевые слова: управление развитием территории, стратегическое планирование, градостроительная политика, градостроительная деятельность, градостроительное решение.

N.S. Devyatova

APPROACHES TO THE EVALUATION OF THE CITY PLANNING POLICY

The author estimates the quality of city planning documents' developing taking the case of long-term target programme "City planning policy of the Irkutsk city for 2013–2017". The analysis allowed to summarise that the Irkutsk city planning policy doesn't take properly into account the long-term interests of it's stakeholders. This makes the city planning process' participants' coordination more complicated, as well as it lowers the city planning decisions' effectiveness. On the base of the research undertaken the author came to the conclusion that it is necessary to change the technique of city planning policy development.

Keywords: management of territorial development, strategic planning, city planning policy, city planning, city planning decision.

Градостроительство есть форма технического обеспечения социально-экономических процессов урбанизации. В связи с изменением институциональных основ общества появилось значительное число новых заказчиков и партнеров, от которых следуют принципиально новые целевые установки, ограничения, допущения, критерии оценки градостроительной деятельности.

В последнее десятилетие было сформулировано понятие «право на город»¹, которое является теперь не просто правом доступа к тому, что представ-

¹ David Harvey, 'The Right to the City,' in: Richard Scholar (ed.), *Divided Cities: The Oxford Amnesty Lectures 2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 83–103.

ляет интерес для тех, кто спекулирует недвижимостью, и государственных, муниципальных планирующих органов, а предполагает активное право на преобразование города в соответствии с желаниями и потребностями жителей. Право на город не может быть индивидуальным правом. Его необходимо понимать, как коллективное право, и его осуществление решающим образом зависит от формы коллективной политики.

В процессе урбанизации всегда была конкуренция за такие ресурсы как городская территория (земля), инвестиции, но в последние годы особенно ужесточилась конкуренция за «человеческий капитал». При этом важнейшим инструментом этой конкуренции стало качество городской жизни и городской среды проживания.

Уровень заинтересованности российских городов в улучшении их экономического потенциала и привлекательности для жизни имеет тенденцию постоянного роста. Поскольку в России на протяжении последних десятилетий явно прослеживается тенденция роста мобильности населения, увеличения деловых перемещений, образовательной миграции, смены места жительства в поисках более «лучшей жизни». И пока, к сожалению, малые, средние, большие и даже крупные города проигрывают в конкурентной борьбе за лучшие, с точки зрения потенциала, человеческие ресурсы городам-миллионникам (табл. 1).

Таблица 1

Изменение людности городов за 1996–2010 гг.
в зависимости от их размера

Группы городов по размерам людности	Количество городов			Изменение людности	
	1996	2000	2010	1996–2000	2000–2010
1 млн и более	14	12	11	+2,21	+1,63
От 500 тыс. до 1 млн	19	21	24	+0,06	-0,02
От 100 тыс. до 500 тыс.	131	130	129	-0,42	-0,32
От 50 тыс. до 100 тыс.	172	171	157	-0,15	+0,18
От 10 тыс. до 50 тыс.	578	584	633	-0,24	-0,11

Безусловно, основной причиной подвижности населения в рамках анализируемого периода является трудовая миграция. Но оценивая затраты на перемещение и приличное обустройство, высококвалифицированное население теперь учитывает не только приличное жилье, но и театры, и концертные залы, и дороги, и благоустройство, и еще многое другое.

Миграция неоднозначно отражается на судьбе городов. С одной стороны, этот механизм позволяет избавиться от излишка населения, не находящего достойной работы. С другой стороны, мигрируют, прежде всего, молодые, здоровые и образованные. Те города, которые принимают мигрантов, одновременно получают своеобразную дотацию «человеческим капиталом», обеспечивающую их устойчивое развитие в дальнейшем. И наоборот, города, которые теряют мигрантов – стареют, понижают уровень квалификации, исчерпывают резервы за-

нятого населения и, таким образом, уменьшают потенциал своего развития. С экономической стороны – уменьшаются возможности размещения в таких городах технологически продвинутых производств. С демографической стороны – вымывание молодежи, подрывает базу их естественного демографического воспроизводства. При определенном соотношении населения в трудоспособном возрасте и населения старше трудоспособного возраста наступает «демографическая смерть» города. Явление, которое заключается в том, что население перестает воспроизводить себя – коэффициент смертности становится существенно и устойчиво выше коэффициента рождаемости. Населенность таких городов сокращается, часть его мигрирует, оставшаяся часть «натурализуется» – переходит к ведению натурального или полунатурального хозяйства, то есть сначала фактически, а затем и юридически населенный пункт теряет статус города¹.

Таким образом, общей суммарной тенденцией, даже если не учитывать влияние сокращения численности населения в макросистеме в целом, на этой стадии является общее сокращение числа городов и, одновременно – уменьшение доли населения, проживающего в малых городах. При этом, количество малых городов может даже несколько расти за счет перехода более крупных городов в категорию малых городов.

В этих условиях управление городом перестало быть управлением городским хозяйством и строительством, теперь это выработка и удержание управленческих целей, которые обеспечат городу развитие. В свою очередь, под городским развитием следует понимать изменение параметров городской среды в соответствии с целевым заказом местной общественности посредством градостроительных решений. Повышение конкурентоспособности города сегодня возможно только за счет повышения качества среды обитания жителей.

Поэтому проблемы формирования градостроительной политики, как формы коллективной политики пространственного развития города и как инструмента формирования комфортной городской среды сегодня выходят на первый план.

Одна из таких проблем является общей практически для всех российских городов – отсутствие стратегии пространственного развития. Сейчас, как правило, проектируют не городское пространство, а квадратные метры. Все прочие проблемы городов вытекают именно из этого. Существуют генпланы, правила землепользования, застройки, но, по сути, это всего лишь рабочая документация, без которой невозможен оборот земли на территории города. Перед ее созданием следовало бы сформулировать концепцию развития, просчитать как объемы необходимых вложений, так и последующий экономический эффект от них, так как территориальное планирование, направленное на формирование

¹ Горин Н.И., Нецадин А.А. Новые тенденции расселения и проблемы развития городов в современной России. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDEQFjAE&url=http%3A%2F%2Fmedia.rsp.ru%2Fdocument%2F1%2Fb%2Fbf7a18904747ae20ac115ab2c61e45df.ppt&ei=OsVYVciOLoHRygPG_YG4Bw&usg=AFQjCNFBFfhhTFWLIvdpShTdYBnAlWB91A&bvm=bv.93564037,d.bGQ&cad=rjt.

комфортной городской среды тесно связано со стратегическим планированием. Однако принятие данных документов проходило зачастую в «пожарном режиме».

Говоря об Иркутске, следует отметить, что на фоне снижения общей численности населения в Иркутской области численность населения города Иркутска начиная с 2008 г. неуклонно растет, но в первую очередь это связано с внутриобластной миграцией и высоким притоком в городе Иркутске относительно низкоквалифицированных трудовых ресурсов, в том числе из стран ближнего зарубежья. Так, в 2011 г. из миграционного прироста граждан, прибывших в Иркутск из-за пределов Иркутской области (2766 человек), 34 % прибыли из республик Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. При этом наблюдается миграционный отток именно высококвалифицированных кадров в столичные города и молодежи.

Достаточно высокий уровень урбанизации сопровождается ростом инфраструктурных и экологических нагрузок, социальными проблемами, связанными с ростом преступности, а также разрушением культурной и исторической преемственности.

Ответом на эти вызовы, по положениям стратегии социально-экономического развития города Иркутска до 2025 года, одобренной решением Думы г. Иркутска от 6 июля 2012 года № 005-20-360579/2, должно стать гармоничное развитие города Иркутска как среды обитания, привлекательной в первую очередь для нового поколения, среды обитания, в которой удобство жизни становится первичным, по отношению к традиционным смыслам существования города Иркутска.

Стратегии социально-экономического развития город Иркутска до 2025 года в качестве приоритетных определена стратегическая цель – развитие гармоничной городской среды, генерирующей положительное эмоциональное восприятие города и привлекающей в город представителей «креативного» класса.

Для реализации поставленной цели администрацией г. Иркутска используется обширный инструментарий, в том числе и целевые программы. Учитывая, что именно градостроительная политика является «точкой сборки» всех иных политик и стратегий в процессе управления развитием города и повышения качества городской среды, дадим оценку действующей муниципальной программе «Градостроительная политика на 2013-2017 годы», которая была утверждена постановлением администрации г. Иркутска от 15 октября 2012 г. № 031-06-2049/12-1.

Цель программы обозначена как устойчивое развитие территории города Иркутска. В качестве задач программы определены:

1. Обеспечение градостроительного планирования актуальной градостроительной документацией.
2. Формирование архитектурного визуального образа города.
3. Актуализация адресного плана и адресного реестра города Иркутска

Для реализации этих задач в рамках муниципальной программы выделены следующие подпрограммы:

1. Градостроительное планирование территории города Иркутска.

2. Архитектура и дизайн городской среды.

3. Актуализация адресного плана и адресного реестра города Иркутска.

Подход к формулировке целей анализируемой программы не соответствует требованиям разработки целей. В менеджменте и проектному управлению еще в 1954 г. Питером Друкером была предложена система критериев для разработки и формулировки целей, общеизвестная как SMART (конкретный (specific), измеримый (measurable), достижимый (attainable), значимый (relevant), соотносимый с конкретным сроком (time-bounded)).

Данные критерии, к примеру, были положены в основу требований, предъявляемые к целям целевой программы, содержащихся в Порядке разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденном постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 03.12.2014). В качестве основных требований обозначены:

- специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);
- измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);
- привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы с определением соответствующих целей).

В соответствии с Порядком разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Иркутска, утвержденным постановлением администрации г. Иркутска от 26 сентября 2013 года № 031-06-2504/13 целью муниципальной программы является обобщенное описание предполагаемых результатов реализации Программы, позволяющих в той или иной мере решить поставленную проблему. При этом требование к формулировке цели Программы выдвигается одно – цель должна быть сформулирована максимально конкретно. Данный порядок также определяет еще одно уточнение к формулировке целей – «желательно, чтобы цель была определена количественно как конечный результат реализации Программы»¹.

Отмечается также, что разрабатывается система целевых показателей программы, при этом целевой показатель определяется как численная характеристика, позволяющая оценить либо степень достижения поставленной цели Программы, либо изменение состояния проблемной области в результате выполнения Программы, либо результаты выполнения мероприятий Программы.

Цель – это желаемый результат, который стремится достичь субъект управления. Формулировка цели муниципальной программы «Градостроительная политика на 2013–2017 годы» – устойчивое развитие территории города Иркутска, позволяет нам утверждать, что результат к которому стремятся орга-

¹ Порядок разработки, утверждения, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Иркутска, утверждённым постановлением администрации г. Иркутска от 26 сентября 2013 года № 031-06-2504/13.

ны местного самоуправления г. Иркутска есть устойчивое развитие (англ. sustainable development) – гармоничное (правильное, равномерное, сбалансированное) развитие – это процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений.

Тогда возникает вопрос почему в качестве целевых показателей программы используется количество разработанных градостроительных документов, число проведенных выставок, число аукционов на право заключения договоров на развитие застроенных территорий, объекты монументально-декоративного искусства (табл. 2). Разве этим измеряется устойчивое развитие территории.

Таблица 2

Целевые показатели муниципальной программы «Градостроительная политика на 2013–2017 годы»

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	Значение целевого показателя					
			В результате реализации программы	В том числе по годам:				
				2013	2014	2015	2016	2017
ПОДПРОГРАММА «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА ИРКУТСКА»								
1	Проект документов территориального планирования	шт.	2	0	1	0	0	1
2	Проект правил землепользования и застройки	шт.	1	0	0	1	0	0
3	Проект планировки территорий	шт.	1	1	0	0	0	0
4	Проект межевания территорий	шт.	15	0	4	4	4	3
5	Аукцион на право заключения договоров на развитие застроенных территорий	шт.	7	2	2	3	0	0
ПОДПРОГРАММА «АРХИТЕКТУРА И ДИЗАЙН ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ»								
1.	Документация, содержащая архитектурно-художественный регламент центральных улиц города	шт.	4	1	1	0	1	1
2.	Документация, содержащая колористическую организацию улиц г. Иркутска	шт.	3	0	0	1	1	1
3.	Документация, содер-	шт.	3	0	0	1	1	1

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	Значение целевого показателя					
			В результате реализации программы	В том числе по годам:				
				2013	2014	2015	2016	2017
	жащая концепцию архитектурно-художественной подсветки центральных улиц							
4.	Объекты монументально-декоративного искусства и живописи, архитектурные композиции на территории	шт.	5	1	1	1	1	1
5.	Документация по комплексному благоустройству территорий г. Иркутска	шт.	5	2	0	1	1	1
6.	Документация, содержащая схемы цветочного оформления г. Иркутска, детализированные схемы для административных округов г. Иркутска	шт.	2	0	0	0	1	1
7.	Документация, содержащая концепцию по размещению отдельно стоящих рекламных конструкций на территории г. Иркутска, крышных установок и брандмауров на зданиях г. Иркутска	шт.	3	1	0	0	1	1
8.	Выставки, фестивали	шт.	12	3	2	3	2	2
9.	Проекты стационарного праздничного оформления территорий г. Иркутска	шт.	3	0	0	0	1	2
ПОДПРОГРАММА «АКТУАЛИЗАЦИЯ АДРЕСНОГО ПЛАНА И АДРЕСНОГО РЕЕСТРА Г. ИРКУТСКА»								
1.	Геоинформационная система «Адресный план г. Иркутска»	шт.	1	0	0	0	0	1
2.	Мозаичное покрытие на территории города Иркутска на основании архивных космических снимков	шт.	5	1	1	1	1	1

Измеримость цели предполагает наличие критериев (измерителей), которые позволили бы определить, достигнута ли поставленная цель и в какой степени. Если нет измерителей, очень сложно оценить результаты проделанной работы и объективно контролировать процесс.

Как жителям контролировать процесс устойчивого развития их территории по предложенным показателям, как им оценить эффективность потраченных по этой программе средств и как это изменило комфортность городской среды и качество из жизни?

Да и вызывает сомнение и достижимость поставленной в муниципальной программе «Градостроительная политика г. Иркутска на 2013–2017 годы» – достичь устойчивого развития территории г. Иркутска к 2017 году.

Предметом градостроительной политики являются экономические составляющие любых процессов и проблем, связанных с развитием городов. Так на сайте администрации г. Иркутска в блоке «Развитие гармоничной городской среды» представлен целый набор муниципальных программ:

1. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в городе Иркутске на 2010–2015 годы
2. Экологичный город на 2013–2017 годы
3. Строительство объектов социальной сферы на 2013–2017 годы
4. Сохранение объектов культурного наследия города Иркутска на 2013–2017 годы
5. Системы жизнеобеспечения города Иркутска на 2013–2017 годы
6. Развитие сектора индивидуальной жилой застройки города Иркутска на период 2013–2017 годы
7. Капитальный ремонт объектов жилья на 2013–2017 годы
8. Жилище на 2013–2017 годы
9. Дороги города Иркутска на 2013–2017 годы
10. Безопасный город на 2013–2017 годы
11. Доступная среда для инвалидов и маломобильных групп населения города Иркутска на 2016–2018 годы¹.

Их оценка позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день управление развитием в г. Иркутске осуществляется по системе «Индивидуальное право на город», которая состоит в индивидуальном доступе к городским ресурсам с участием двух позиций: власти и экономических субъектов. Позиция населения в такой системе практически не учитывается. Здесь действует алгоритм «экономические цели – социальные эффекты». Основная идея представленных и реализуемых муниципальных программ – это освоение бюджетных средств, решение вопросов местного значения, а заявленные социальные эффекты не оказывают существенного влияния на состояние городской среды.

Более всего это заметно в градостроительной сфере. Застройщики приходят с уже готовыми инвестиционными проектами, для реализации которых им не хватает лишь одного ресурса – земельных участков с возможностью подключения к инженерной инфраструктуре. Этот ресурс предоставляют органы

¹ <http://admirk.ru/Pages/Municipal-programms.aspx>.

власти, получая взамен введенные квадратные метры жилья, по которым они впоследствии отчитываются как о показателе, характеризующем качество управления имуществом и земельными участками, качество городской среды.

Налицо система переговоров представителей бизнес-сообществ и властных структур: готовые проекты «встраиваются» в существующую городскую структуру, уже существующая градостроительная документация пересматривается в их пользу. Таким образом, решая одну насущную проблему, мы создаем себе целый «букет» сопутствующих трудностей. Решения, реализуемые посредством муниципальных целевых программ, призваны, скорее, минимизировать негативные последствия от принятых ранее решений, чем приблизить территорию города к желаемому состоянию.

Сложилась ситуация, в которой инвестиции горожан работают не на их социальные цели. Потому что по сути, происходит плановое освоение бюджетных средств, без увязки на социальные эффекты от реализации предлагаемых мероприятий. Что действительно необходимо, так это чтобы экономические субъекты конкурировали за деньги потребителей, чтобы эти деньги доставались тем, кто наиболее эффективно реализует цели социума. Другими словами, основным приоритетом при планировании территориального развития не номинально, а реально стало повышение комфортности городской среды.

Ситуация, сложившаяся в Иркутске, требует смены алгоритма разработки и принятия градостроительных и управленческих решений на «социальные цели – экономические эффекты». В идеальном состоянии все муниципальные программы являются продолжением целей градостроительной политики, в центре которой городская среда. Иными словами, в каждой муниципальной программе должен быть целевой показатель, достижение которого оказывало бы влияние на какой-либо параметр городской среды. Следует понимать, что от решений, принимаемых в рамках градостроительной политики, напрямую будет зависеть жизнь города на годы вперед.

Таким образом, градостроительная политика г. Иркутска, как система взглядов, методов и знаний, на основании которых вырабатываются взаимоувязанные действия участников процессов градостроительной деятельности, должна соответствовать долгосрочным интересам ее новых субъектов и переориентирована на решение новых актуальных проблем территориального развития города.

Информация об авторе

Девятова Наталья Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, Россия, г. Иркутск, e-mail: devytova@mail.ru.

Author

Devyatova Natalya Sergeyevna – PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: devytova@mail.ru.