

УДК 332.8

Анализ задач и проблем реализации программы «Комфортная городская среда»

© А.А. Горбачёва, О.В. Литвинова

Иркутский национальный исследовательский технический университет,
г. Иркутск, Российская Федерация

В статье описаны принципы, цели и актуальные проблемы, возникающие при реализации программы «Комфортная городская среда». Представлен минимальный перечень работ по благоустройству жилых территорий. Рассмотрены государственный приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» и постановление об утверждении государственной программы Иркутской области «Формирование современной городской среды на 2018–2022 годы».

Ключевые слова: комфортная среда, благоустройство, проект, градостроительство, жилые территории, принципы проекта, муниципальная программа, региональная программа

Analysis of the Tasks and Problems of Implementing the «Comfortable Urban Environment» Program

© Anna A. Gorbachiova, Olga V. Litvinova

Irkutsk National Research Technical University,
Irkutsk, Russian Federation

The article describes the principles, goals and current problems that arise during the implementation of the program «Comfortable Urban Environment», presents the minimum list of work on the improvement of residential areas. The article considers the state priority project «Formation of a Comfortable Urban Environment» and the decision on approval of the state program of Irkutsk Oblast «Formation of a modern urban environment for 2018–2022».

Keywords: comfortable environment, improvement, project, urban planning, residential areas, project principles, municipal program, regional program

Тема организации комфортной городской среды становится одной из наиболее важных и серьезных в аспекте проблем благоустройства территорий поселений при ограниченном местном бюджете.

В сентябре 2016 года премьер-министр Дмитрий Анатольевич Медведев в Государственной Думе поднял данный вопрос и выступил с инициативой создания общефедеральной программы, направленной на благоустройство городских территорий по всей стране. Президент Российской Федерации (далее – РФ), Владимир Владимирович Путин, поддержал инициативу и назвал вопрос благоустройства городов одним из приоритетных направлений работы Правительства страны.

В конце 2016 года на всей территории Российской Федерации стартовал проект «Формирование комфортной городской среды» под руководством Министерства строительства. Основная цель проекта – повышение качества и комфорта городской среды. При этом акцент делается на том, что при реализации цели должны учитываться пожелания жителей всей территории государства [1].

В ходе реализации проекта предполагается, что в процесс благоустройства будут вовлечены представители бизнеса, будут приняты новые или актуализированы действующие правила благоустройства, а также будет сформирован Федеральный реестр лучших реализованных проектов по благоустройству.

Проект «Формирование комфортной городской среды» направлен на реализацию пяти основных принципов [2].

Первый принцип проекта – общественное участие. Он подразумевает формирование общественных комиссий, которые будут контролировать программы реализации благоустройства городской среды, будут согласовывать отчеты и принимать работы. Это могут быть региональные общественные комиссии по городской среде при главе региона с уча-

ствием представителя Администрации Президента Российской Федерации (по согласованию) или муниципальная общественная комиссия при главе муниципалитета.

Кроме формирования общественных комиссий в этот принцип входит¹:

- обязательное общественное обсуждение и утверждение региональных программ, концепций и дизайн-проектов;
- обязательное общественное обсуждение местных правил благоустройства;
- свободное право предложения объектов для включения в программы формирования городской среды, а также подробное информирование обо всех этапах программ.

Второй принцип проекта «Формирование комфортной городской среды» – это системный подход к городской среде. Для этого были разработаны региональные и муниципальные программы.

Региональная программа на 2017 год включает в себя принципы участия муниципалитетов с обязательным вовлечением столицы региона и моногородов. Далее в этой программе приведен перечень обязательных и дополнительных работ при благоустройстве дворов, а также условия соучастия собственников [3].

Муниципальная программа на 2017 год была разработана с учетом региональной программы. Она включает в себя благоустройство дворов и не менее одной общественной зоны, выбранной на публичных обсуждениях. Данная программа синхронизируется с планами капитального ремонта домов, инженерных сетей и т. п., а также включает нормативные расценки на работы.

В Региональной программе на 2018–2022 годы сделан упор на ключевые принципы и подходы к развитию комфортной городской среды с учетом приоритетов пространственного развития.

В Муниципальной программе на 2018–2022 годы (для всех муниципалитетов с населением более 1000 человек) составлен график благоустройства всех дворов, всех общественных зон и объектов частной собственности и приведен перечень объектов водоснабжения, нуждающихся в реконструкции.

После принятия вышеперечисленных программ во всех муниципалитетах с населением более 1000 человек утверждены современные правила благоустройства, учитывающие принципы развития городской среды, правила содержания муниципалитета, механизмы и формы участия граждан в преобразовании городской среды, а также закреплена ответственность за нарушение этих правил.



Рис. 1. Количество муниципалитетов, участвующих в проекте, и их расположение на карте Российской Федерации

В ходе реализации системного подхода к городской среде была разработана образовательная программа, направленная на обучение региональных проектных команд, публикацию образовательных материалов и организацию форумов, семинаров и вебинаров для всех желающих граждан.

Итак, результатом указанного принципа должно стать:

- внедрение эффективной системы уборки, освещения и озеленения города;

¹ Приказ Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр «Об утверждении Методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов».

- разработка индекса качества городской среды;
- публикация рейтинга благоустроенности городов, что создаст комплексное видение ситуации в стране в целом.

«Всё начинается с дворов» – так звучит *третий принцип проекта* «Формирование комфортной городской среды». Данный принцип подразумевает, что 2/3 федеральной субсидии направляется на благоустройство дворов. При благоустройстве дворов обязательно обращается внимание на безбарьерную доступность для маломобильных групп граждан. Двор может быть включен в программу только по инициативе жителей².

Стоит заметить, что регион принимает минимальный и дополнительный перечень работ с примерами и стоимостью, а также форматом участия жителей³.

МИНИМАЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ:	ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ:
<input checked="" type="checkbox"/> Ремонт проездов	<input type="checkbox"/> Детские и спортивные площадки
<input checked="" type="checkbox"/> Освещение	<input checked="" type="checkbox"/> Автомобильные парковки
<input checked="" type="checkbox"/> Скамейки	<input type="checkbox"/> Озеленение территорий
<input checked="" type="checkbox"/> Урны	
Участие жителей – субботник	Участие жителей – выбор проекта и софинансирование допработ




Рис. 2. Пример перечня работ по благоустройству двора

Но как показывает практика, для того, чтобы реализовать проекты благоустройства по дополнительному перечню работ, не хватает финансирования даже с учетом софинансирования, поэтому весь перечень выполненных работ по благоустройству с учетом пожеланий граждан сводится к организации и асфальтированию дополнительных парковок для автомобилей.

Под четвертым принципом понимается создание общественного пространства по выбору горожан путем голосования, составление и реализация плана благоустройства до 2022 года всех неухоженных общественных зон, а также поощрение ярких проектов из тех, что присылает каждый регион на ежегодный конкурс лучших проектов Минстроя России.

Заключительный принцип – личная ответственность. За разработку и реализацию программы на территории региона отвечает глава субъекта, так как соглашение о субсидии, включающее обязательство соблюдения принципов программы, заключается между Министерством строительства и главой региона.

Здесь стоит обратить внимание, что у любой недвижимости есть хозяин, поэтому все регионы должны принять закон об ответственности за нарушение муниципальных правил благоустройства и плохое содержание своей недвижимости.

Выделяемые на реализацию программы средства формируют из бюджетов трех уровней: федерального, регионального и муниципального, а также из средств частных инвесторов. При этом планируется, что до 2022 года в стране не должно остаться неблагоустроенных дворов и городских общественных пространств.

В программе указано, что 2/3 всего объема федеральной субсидии планируется направить на финансирование проектов по благоустройству дворовых территорий в 12145 поселениях с численностью населения более тысячи человек. Оставшаяся треть федераль-

² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды».

³ Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды // Официальный сайт Минстроя России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minstroyrf.ru/> (05.04.2019).

ной бюджетной субсидии должна быть выделена на благоустройство общественных городских пространств: скверов, парков, прогулочных зон и других наиболее посещаемых городских территорий. Подобную деятельность также следует осуществлять с обязательным обсуждением и учетом мнения граждан через проведение голосования.

Для того чтобы максимально широко обеспечить общественное участие жителей, во всех регионах создаются общественные комиссии, которые будут предлагать и контролировать выполнение программы «Формирование комфортной городской среды», а также принимать выполненные работы и согласовывать отчеты⁴.

Необходимо сделать акцент на том, что эффективность программы зависит напрямую от того, насколько горожане доверяют органам территориального управления. Стоит отметить, что в последнее время данный показатель имеет негативную тенденцию к снижению.

Некоторые трудности возникают при информационном взаимодействии властей с горожанами в отношении благоустройства конкретных придомовых территорий. Собственники недвижимости, как правило, привлекаются к участию в реализации проекта только на этапе голосования на общих собраниях по вопросам финансового и трудового участия в благоустройстве дворовых территорий, прилегающих к домам. Но по факту получается так, что горожане не участвуют даже в разработке дизайн-проекта благоустройства, их инициативы по включению тех или иных дворов в программу благоустройства просто не поощряются, а вопросы о порядке дальнейшего содержания объектов дворового благоустройства не обсуждаются [4].

В большинстве предлагаемых жителями проектах благоустройства отсутствует много важных факторов, которые необходимы для разработки проектно-сметной документации:

- расположение существующих коммуникаций;
- геодезия благоустраиваемой территории;
- доступность для маломобильных групп населения;
- профессионализм разработчиков и качество проекта.

Стоит заметить, что при разработке дизайн-проекта по озеленению территорий важно учесть все условия:

- 1) природно-экологические (климатические, орографические; связанные с направлением атмосферных осадков и почвенно-растительные);
- 2) градостроительные;
- 3) социально-экономические;
- 4) правовые.

Кроме вышеперечисленного, инициативные группы граждан недовольны практикой создания в городах системы «единого заказчика» городского благоустройства. Заказчиком является уполномоченная властями организация, на счет которой жители обязаны перечислять свои взносы добровольного финансового участия в проектах благоустройства придомовых территорий. Недовольство также вызывает тот факт, что информация о расходовании средств и о выполненных работах с высокой вероятностью в будущем может получить статус «закрытой информации» [5].

При реализации программы «Комфортной городской среды» возникает ряд проблем, причинами которых являются:

1. недостаточность средств местных и региональных бюджетов, выделенных на благоустройство;
2. частное нецелевое использование ресурсов и коррупционная составляющая этих процессов;
3. вандальное отношение жителей к объектам благоустройства [6].

Всё это приводит к развалу ранее созданной системы обустройства большинства городских поселений.

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.

⁴ Приказ Минстроя России от 12 января 2017 г. № 17/пр «Об утверждении Комплекса мер, направленных на информирование граждан об их правах и обязанностях в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».

Основные аспекты государственной политики в сфере благоустройства субъектов Российской Федерации сформированы в соответствии с основными направлениями, отраженными в паспорте приоритетного проекта, в стратегических документах по формированию городской среды федерального уровня, в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, муниципальных образований [7].

У государственной программы Иркутской области «Формирование современной городской среды» на 2018–2022 годы есть программа «Развитие благоустройства территории муниципальных образований Иркутской области» на 2018–2022 годы. Ответственным за эту программу является Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области⁵.

Цель программы – приведение в качественное состояние элементов благоустройства населенных пунктов Иркутской области.

Задачей программы является повышение уровня благоустройства придомовых и общественных территорий муниципальных образований в Иркутской области с 2018 по 2022 годы (рис. 3).

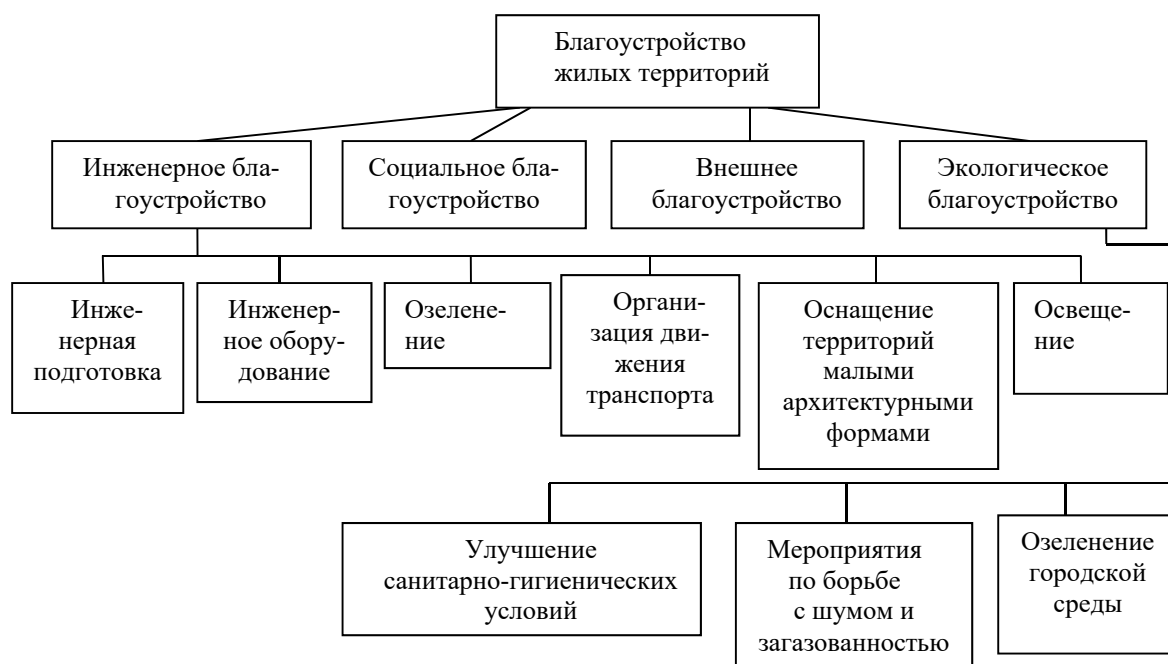


Рис. 3. Минимальный перечень работ по благоустройству жилых территорий согласно паспорту подпрограммы «Развитие благоустройства территории муниципальных образований Иркутской области» на 2018–2022 гг.

Целевые показатели подпрограммы – количество благоустроенных дворовых территорий и количество благоустроенных общественных территорий в единицах.

В подпрограмме «Развитие благоустройства территории муниципальных образований Иркутской области» не содержится ведомственных целевых программ.

Основные мероприятия подпрограммы – поддержка муниципальных образований Иркутской области по проведению благоустройства территорий.

Прогнозный общий объем финансирования обеспечения реализации подпрограммы составляет 891 785 тысяч рублей в год, из них 27 % – это финансирование за счет средств областного бюджета, 68 % – финансирование за счет средств федерального бюджета и 5 % – финансирование за счет средств местных бюджетов.

Основание привлечения федерального бюджета на реализацию подпрограммы:

1) паспорт приоритетного проекта РФ «Формирование комфортной городской среды», который был утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 ноября 2016 года;

⁵ Распоряжение Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 23 апреля 2018 года № 113-мр «О внесении изменения в план мероприятий на 2018 год по реализации государственной программы Иркутской области «Формирование современной городской среды» на 2018–2022 годы».

2) государственная программа РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», которая была утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 323.

Объем субсидий для Иркутской области установлен в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации.

Субсидии подлежат возврату в федеральный бюджет в соответствии с требованиями Правил.

Кроме того, реализация подпрограммы не предусматривает, что в ней могут участвовать государственные внебюджетные фонды.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что социальное развитие, рост материальных и духовных потребностей людей послужили толчком к созданию более комфортной среды, в которой одновременно бы решались функционально-практические и эстетические задачи. Прогрессивность заложенных подходов и их успешная реализация представляется невозможной без рассмотренных выше тенденций и проблем.

Библиографический список

1. Ежегодное послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. // Российская газета. Столичный выпуск № 7 142 (274).
2. Стадолин М.Е. Современные тенденции организации благоустройства территорий поселений как основы формирования комфортной городской среды // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития: сб. научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 140–145.
3. Петрина О.А. Государственная поддержка моногородов в России // Вестник государственного университета управления. 2015. № 6. С. 151–156.
4. Денисов В.Н., Половцев И.Н., Макаров А.И., Евдокимов В.Т. Благоустройство жилых территорий. СПб.: МАНЭБ, 2004. 95 с.
5. Петрина О.А. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета. 2015. № 6. С. 34–38.
6. Покатаев В.П. Дизайн и оборудование городской среды. Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. 408 с.
7. Литвинова О.В. Основы формирования системы благоустройства территорий // Молодежный вестник ИРГТУ. 2017. № 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://mvestnik.istu.irk.ru/journals/2017/04> (22.05.2019).

Сведения об авторах / Information about the Authors

Горбачева Анна Андреевна,
магистрант группы УСТм-17-1,
Институт архитектуры, строительства и дизайна,
Иркутский национальный исследовательский технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация,
e-mail: ann_13.95@mail.ru

Anna A. Gorbachiova,
Undergraduate,
Institute of Architecture, Construction and Design,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation,
e-mail: ann_13.95@mail.ru

Литвинова Ольга Владимировна,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры экспертизы и управления недвижимостью,
Институт архитектуры, строительства и дизайна,
Иркутский национальный исследовательский технический университет,
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация,
e-mail: olga.66.08@inbox.ru

Olga V. Litvinova,

Cand. Sci. (Economics),

Associate Professor, Department of Expertise and Real Estate Management,

Institute of Architecture, Construction and Design,

Irkutsk National Research Technical University,

83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation,

e-mail: olga.66.08@inbox.ru