

УДК 332.1

А. А. Васецкий, К. С. Афанасьев

ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина»,
г. Санкт-Петербург, email: vasetskiyaa@inbox.ru, k.afanasiev@lengu.ru

ИНДЕКСЫ И РЕЙТИНГИ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В СИСТЕМЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова: система принятия решений, комфортная городская среда, индексы и рейтинги, муниципальные программы, общественное участие

В работе рассматривается проблема приоритетов в принятии решений по формированию комфортной городской среды в муниципальных образованиях. В результате проведенного исследования выявлено, что индексы и рейтинги, позволяющие оценить эффективность реализации государственных и муниципальных программ, занимают в настоящее время центральное место в системе принятия решений. Зарубежный опыт и практика оценки качества городской среды в субъектах Российской Федерации позволяют имплементировать новые, эмпирические обоснованные механизмы принятия и согласования решений, в систему муниципального управления и обеспечить учет мнения широкого круга заинтересованных лиц. Итогом рассмотрения проблемы является новый механизм выработки и согласования решений по вопросам формирования комфортной городской среды и востребованных общественных пространств, основанный на принципах подотчетности и открытости власти.

A. A. Vasetsky, K. S. Afanasyev

Pushkin Leningrad State University, Saint-Petersburg, email: vasetskiyaa@inbox.ru,
k.afanasiev@lengu.ru

INDEXES AND RATINGS OF CREATING A COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT IN THE DECISION-MAKING SYSTEM AT THE MUNICIPAL LEVEL

Keywords: decision-making system, comfortable urban environment, indexes and ratings, municipal programs, public participation

The paper considers the problem of priorities in decision-making on the formation of a comfortable urban environment in municipalities. The results of the study show that the indexes and ratings that allow evaluating the effectiveness of the implementation of state and municipal programs are currently central to the decision-making system. Foreign experience and practice of assessing the quality of the urban environment in the constituent entities of the Russian Federation allow us to implement new, empirically based mechanisms for making and coordinating decisions in the municipal management system and to ensure that the opinions of a wide range of stakeholders are taken into account. The result of the consideration of the problem is a new mechanism for developing and coordinating solutions for the formation of a comfortable urban environment and popular public spaces, based on the principles of accountability and openness of the authorities.

В настоящее время, в субъектах Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, реализуются программные инициативы, направленные на повышение качества городской среды. Важность этого направления деятельности органов власти для устойчивого социально-экономического развития территории обеспечивается высоким интересом граждан к месту своего проживания и его ключевым параметрам, обеспечивающим субъективное ощущение качества жизни в целом. Все это,

в сочетании с высоким уровнем финансирования, рождает вопрос об оценке эффективности как управленческих решений, так и результативности деятельности в указанной сфере.

Управленческая деятельность, взятая в аспекте подотчетности, учитываемости и ответственности (объединяемых общим понятием “accountability”) предполагает максимально полный учет потребностей заинтересованных лиц (“стейкхолдеров”). В случае с муниципальным управлением, к числу стейк-

холдеров относят население, бизнес и общественные организации, выступающие посредниками между указанными сторонами и властью. Иначе говоря, органы местного самоуправления, пусть и являющиеся частью единой системы публичной власти, подотчетны именно местному населению и местному бизнесу. В то же время, на практике, наблюдается дисбаланс между стремлением представителей администрации муниципального образования реализовать спущенные "сверху" цели и учетом мнений и пожеланий граждан, в отношении предмета ведения местных властей.

В связи с вышеизложенным, возникает управленческая дилемма, связанная, с одной стороны с необходимостью исполнять целевые показатели, обусловленные логикой бюджетного финансирования и контроля, а с другой – с обеспечением устойчивого функционирования создаваемых или реконструируемых объектов благоустройства при непосредственном участии граждан.

Цель исследования

Целью настоящего исследования является рассмотрение проблем, связанных с оценкой эффективности мероприятий в сфере формирования комфортной городской среды на муниципальном уровне, а также разработка рекомендаций по их преодолению. Итогом рассмотрения указанных проблем служат рекомендации органам власти в сфере взаимодействия с населением, что обеспечивает практическую значимость работы.

Материал и методы исследования

В качестве объекта исследования была рассмотрена практика реализации инициатив в сфере комфортной городской среды в Северо-Западном федеральном округе (преимущественно в Ленинградской области, с рассмотрением опыта Санкт-Петербурга, Республики Карелия, Вологодской и Архангельской областей). Исследованы применяемые показатели эффективности, индексы и формируемые на их основе рейтинги, а также альтернативные варианты оценки реализации реализуемых программ. Для анализа восприятия указанных элементов ад-

министративного и общественного контроля реализована серия исследований с участием представителей муниципальной власти, жителей и гражданских активистов.

Ключевым методологическим подходом в рамках исследования является анализ соответствия заявленных целей и практики их реализации, в условиях возможностей и ограничений, обусловленных особенностями конкретного муниципального образования: уровнем доверия и социального капитала (в том числе – через развитие общественных организаций и инициатив), характером взаимодействия власти и бизнеса в ходе реализации совместных проектов (муниципально-частное партнерство, корпоративная социальная ответственность, социальное предпринимательство).

Дополнительными методами исследования являются статистический анализ, анкетирование, сравнительный метод, а также контент-анализ и использование фокус-групп, в рамках оценки результатов деятельности в сфере благоустройства и формирования комфортной городской среды.

Результаты исследования и их обсуждение

На начальном этапе исследования были проанализированы нормативно-правовые акты и руководящие документы в сфере благоустройства и формирования комфортной городской среды в Ленинградской области (на уровне субъекта РФ и муниципальных образований – городских поселений). Так, в рамках Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, реализуются программы соответствующего уровня, привязанные как к общим показателям оценки эффективности реализующих органов власти [1; 2], так и к новым руководящим документам, прежде всего – «Индексу качества городской среды» Минстроя РФ [3]. В общем и целом, система контроля и отчетности синхронизирована по вертикали власти от местного до федерального уровня, что значительно облегчает любые сравнения и масштабирование отчетности от уровня к уровню.

После анализа нормативно-правовой базы реализации программ в рассматриваемой сфере, были определены наиболее значимые индикаторы и показатели эффективности, влияющие на характер и направленность принятия решений органами власти на муниципальном уровне.

Традиционная система оценки эффективности управления на муниципальном уровне ориентирована, прежде всего, на исполнение бюджета и плановых количественных показателей. Так, в рассматриваемом субъекте РФ – Ленинградской области в разделе «Комфортная городская среда», ключевыми показателями являются «Доля благоустроенных территорий муниципального района (городского округа) в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» от общего числа территорий, подлежащих благоустройству» и «Доля фактически перечисленных денежных средств (заявок на оплату расходов, санкционированных Федеральным казначейством) в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», от суммы предельных объемов финансирования, доведенных муниципальным образованиям, входящим в состав муниципального района, городскому округу». Несомненно, в критериях оценки не хватает оценки органов власти самими жителями муниципального образования [4; 5].

Согласно оценке муниципальных образований городского типа на сайте «Индекс-городов.рф» (включает 36 индикаторов, формируемых на основе открытых данных и ведомственных отчетов), оценка городских поселений Ленинградской области в сравнении 2018 и 2019 годов выглядит следующим образом (табл. 1).

Отметим, что в Ленинградской области, как и в других субъектах РФ, стоит насущная задача, в рамках системы Национальных целей, обеспечить к 2024 году повышение индекса качества городской среды на 30% и сократить, в соответствии с этим индексом, количество городов с неблагоприятной средой в два раза. Очевидно, что эффект низкой базы и депрессивный характер социально-экономической среды город-

ского поселения, позволит главам муниципальных образований и, в конечном счете, органам власти субъектов РФ добиться исполнения поставленной задачи с большим эффектом, нежели на территориях, планомерно, в течение длительного времени обеспечивающим реализацию сходных задач.

Подводя итог сказанному, отметим, что заявленные параметры, формируемые на федеральном уровне и спускаемые, минуя уровень субъекта РФ, в муниципальные образования, зачастую не имеют ничего общего с удовлетворенностью жителей и реализацией их потребностей в заявленной сфере.

На этапе сравнительного исследования были определены наиболее значимые инициативы и заслуживающие внимания походы к оценке эффективности программ развития городской среды и общественных пространств, в практике управления зарубежными городами и муниципальными образованиями Северо-Западного федерального округа.

В мировой практике сформировалась тенденция составления многочисленных альтернативных рейтингов на основе индексов качества городской среды, способных в зависимости от целей и составителей, повлиять на принимаемые решения на уровне города.

Среди самых известных можно отметить Рейтинг комфортности городской среды консалтингового агентства «Mercer», Всемирный индекс городов пригодных для жизни The Global Liveability Index Economist Intelligence Unit (EIU) [6; 7; 8; 9], Индекс оценки общественных пространств архитектурного бюро «Gehl Architects» [10; 11]. Не стоит забывать и об отдельных общественных инициативах по оценке городской среды со стороны экспертного и образовательного сообщества (самые известные примеры у нас в стране – Методология оценки качества городской среды ИТП «Урбаника» и Методические рекомендации ОНФ по мониторингу благоустройства городской среды). Нельзя не упомянуть в данном контексте и международный стандарт ISO 37120–2018 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели услуг и качества жизни» [12, в настоящий момент готовится адаптированный вариант 2020 года].

Таблица 1

Результаты оценки городских поселений Ленинградской области согласно
«Индексу качества городской среды»

Наименование города	2018	2019	Изменения
Кудрово	218	248	30
Любань	123	148	25
Новая Ладога	180	199	19
Сланцы	200	216	16
Приморск	140	156	16
Подпорожье	145	158	13
Волхов	168	180	12
Отрадное	167	179	12
Высоцк	157	169	12
Людейное Поле	193	202	9
Сосновый Бор	169	178	9
Бокситогорск	191	199	8
Никольское	202	209	7
Тосно	192	198	6
Каменногорск	135	141	6
Ивангород	174	179	5
Выборг	179	183	4
Приозерск	192	194	2
Коммунар	175	177	2
Шлиссельбург	175	177	2
Кингисепп	200	201	1
Светогорск	172	173	1
Луга	199	199	0
Пикалёво	186	186	0
Сертолово	185	185	0
Кировск	200	197	-3
Всеволожск	177	174	-3
Волосово	190	186	-4
Кириши	188	184	-4
Гатчина	211	204	-7
Сясьстрой	165	156	-9
Тихвин	194	184	-10

Источник: <https://gkh.lenobl.ru/ru/deiatelnost/osnovnye-napravleniya/komfortnaya-gorodskaya-sreda/ indeks-kachestva-gorodskoj-sredy/>

Наряду с независимыми и объективными сравнительными исследованиями городов, существует и группа равнодушных граждан (городских активистов), готовых и способных указать органам власти на допущенные ошибки и потенциальные проблемы

в сфере создания и использования общественных пространств [13]. Их наличие и уровень активности обусловлен рядом факторов, главным из которых является социальный капитал и включенность в процессы социально-экономического развития территории. Анализ деятельно-

сти подобных общественных движений в Вологодской, Архангельской областях, а также в Республике Карелия и Санкт-Петербурге показал их важность для успешной коррекции скоропалительных и плохо проработанных решений и обеспечения вовлеченности жителей в решение местных проблем.

По итогам этого этапа, была выдвинута гипотеза: при сравнимом уровне оцениваемой вышестоящими органами власти эффективности реализации муниципальных программ в сфере благоустройства и формирования комфортной городской среды, результативность данных программ выше в тех муниципальных образованиях, где в систему принятия решений встроен анализ альтернативных подходов и метрик развития городской среды, вытекающий из атмосферы сотрудничества между заинтересованными сторонами: властью, населением и бизнесом.

Для исследования гипотезы был инициирован социологический опрос в форме анкетирования (всего в 2019-2020 годы опрошено 148 сотрудников администраций муниципальных образований Ленинградской области, вовлеченных в реализацию рассматриваемых программ).

Оценка реализуемых на территории муниципальных образований программ в сфере благоустройства и формирования комфортной городской среды позволяет выделить две области принятия решений на муниципальном уровне:

1. Формирование отчетности по факту расходования бюджетных средств и по номенклатуре показателей, позволяющих оценить эффективность деятельности руководителей и должностных лиц в анализируемой сфере, в значительной степени ориентированные на вышестоящие инстанции (уровень субъекта РФ).

2. Обеспечение функционирования создаваемых объектов в рамках реализуемых программ и своевременное решение возникающих проблем и затруднений в процессе взаимодействия с населением на территории муниципального образования.

В ходе анкетирования (анонимный опрос, выборка респондентов формировалась на основе базовой информации на сайтах муниципальных образований,

в последствии дополненная методом «снежного кома»).

Приведем обобщенные данные анализа ответов респондентов по некоторым вопросам, имеющим непосредственное отношение к теме настоящей работы.

Так, в рамках анкетирования, респондентам было предложено оценить трудоемкость первой и второй областей принятия решений по 10-балльной шкале. В итоге, были получены средние оценки, соответственно 8,9 и 6,5. При оценке важности указанных направлений деятельности, средний балл получился 5,6 и 7,9, что позволяет сделать вывод о несоответствии трудозатрат и важности принимаемых решений для муниципального образования.

Готовность к взаимодействию с гражданскими активистами продемонстрировали только 16,9% опрошенных сотрудников администраций муниципальных образований, опыт участия в публичных слушаниях, сессиях соучаствующего проектирования и иных формах взаимодействия с жителями по вопросам формирования и развития городской среды, при этом, заявили 42,6% опрошенных, что говорит о том, что в значительной степени, любое взаимодействие с гражданами за рамками федеральных и региональных инициатив [14; 15; 16] по обеспечению гражданского участия в благоустройстве, нежелательно и дискомфортно.

Наконец, респонденты выделили наиболее значимые проблемы в сфере реализации программ и проектов по формированию комфортной городской среды в муниципальных образованиях. Многие из них обобщены ниже.

Итогом проведенного исследования, в результате реализации вышеуказанных этапов, стало выявление следующих восьми проблемных зон, влияющих на решение исследовательского вопроса и оценки сформулированной гипотезы.

- А. Проблема полифункциональности и разнообразия посетителей общественных пространств.

- В. Проблема качества исполнения и используемых материалов, напрямую связанная с предшествующим опытом инициаторов проекта и сложившихся отношений, в рамках исполнения муниципальных контрактов.

С. Проблема безопасности – близости или удаленности объекта по отношению к оживленным улицам и пешеходным маршрутам, наличия потенциально опасных и травмирующих элементов.

Д. Проблема потенциальной вандализации общественных пространств и уровня сохранности элементов при реализации экстремальных сценариев использования.

Е. Проблема удобства и доступности для разных категорий жителей, в том числе граждан с ограниченными возможностями.

Ф. Проблема равномерности распределения активности по сезонам.

Г. Проблема воздействия на окружающую среду и экосистемы.

Н. Проблема гибкости и возможной трансформации общественного пространства, при изменении потребностей жителей.

Указанные проблемы позволяют сформировать критерии для оценки не городов (муниципальных образований), а конкретных общественных пространств после их ввода в эксплуатацию.

Для определения взаимосвязи выявленных проблемных зон и системы принятия решений на муниципальном уровне, была инициирована оценка вновь созданных и реконструированных общественных пространств, в формате исследовательских фокус-групп (для оценки наборов текстовой и визуальной информации привлечены студенты магистратуры образовательной программы "Управление территориальным социально-экономическим развитием", в ходе изучения дисциплин "Современные городские исследования" и "Современные подходы в урбанистике").

Данные по работе фокус-группы представлены в табл. 2.

Таблица 2

Результаты оценки городских поселений Ленинградской области согласно «Индексу устойчивости общественных пространств» в сравнении с оценкой по «Индексу качества городской среды»

Наименование города	Оценка по «Индексу качества городской среды», максимум – 360 баллов	% от максимальной оценки	Оценка по 8 проблемным зонам, максимум – 80 баллов	% от максимальной оценки
Кудрово	248	68,9	37	46,3
Любань	148	41,1	33	41,2
Новая Ладога	199	55,2	38	47,5
Сланцы	216	60,0	32	40,0
Приморск	156	43,3	31	38,8
Подпорожье	158	43,9	34	42,5
Волхов	180	50,0	41	51,3
Отрадное	179	49,7	38	47,5
Высоцк	169	46,9	32	40,0
Лодейное Поле	202	56,1	47	58,8
Сосновый Бор	178	49,4	49	61,3
Бокситогорск	199	55,2	42	52,5
Никольское	209	58,0	36	45,0
Тосно	198	55,0	43	53,8
Каменногорск	141	39,2	33	41,2
Ивангород	179	49,7	43	53,8
Выборг	183	50,8	48	60,0

продолжение табл. 2

окончание табл. 2				
Наименование города	Оценка по «Индексу качества городской среды», максимум – 360 баллов	% от максимальной оценки	Оценка по 8 проблемным зонам, максимум – 80 баллов	% от максимальной оценки
Приозерск	194	53,9	41	51,3
Коммунар	177	49,2	49	61,3
Шлиссельбург	177	49,2	43	53,8
Кингисепп	201	55,8	41	51,3
Светогорск	173	48,1	32	40,0
Луга	199	55,2	46	57,5
Пикалёво	186	51,7	45	56,3
Сертолово	185	51,4	43	53,8
Кировск	197	54,7	39	48,8
Всеволожск	174	48,3	47	58,8
Волосово	186	51,7	39	48,8
Кириши	184	51,1	51	63,8
Гатчина	204	56,7	55	68,8
Сясьстрой	156	43,3	38	47,5
Тихвин	184	51,1	44	55,0

И с т о ч н и к : составлено авторами с использованием данных: <https://gkh.lenobl.ru/ru/deiatelnost/osnovnye-napravleniya/komfortnaya-gorodskaya-sreda/indeks-kachestva-gorodskoj-sredy/>

По итогам проведенной оценки было определено, что уровень взаимосвязи оценок по восьми проблемным зонам с показателями «Индекса качества городской среды» почти незаметен, а городские поселения, представители которых в ходе опроса продемонстрировали наибольшую готовность к взаимодействию с гражданами (Гатчина, 31,1%; Кириши, 24,3%; Выборг, 22,9%) получили наивысшие баллы по оценке фокус-группы. Полученные предварительные результаты, в общем и целом, подтверждают выдвинутую авторами гипотезу и позволяют перейти к общим выводам по исследованию.

Выводы

Полученные результаты, полученные в ходе предварительного анализа, позволяют подтвердить сформулированную гипотезу и зафиксировать упомянутый дисбаланс в принятии решений на муниципальном уровне, проявляющийся также и в форме таких негативных явлений

как аномия, разочарованность, политическая апатия в среде местных жителей.

В конечном счете, демократическая дихотомия “эффективность – легитимность”, проявляется, в каждом из упоминаемых муниципальных образований, по-разному: где-то представители власти готовы прислушиваться к мнению граждан и учитывать формируемые “снизу” требования к общественным пространствам, где-то наблюдается явное пренебрежение возможностями взаимодействия с населением в пользу “профессионального” решения всех возникающих проблем.

В части рекомендаций органам муниципального управления можно выявить следующие позиции:

1. Более активное использование потенциала, заложенного в методических рекомендациях по использованию «Индекса качества городской среды» в различных аспектах [17].

2. Вовлечение в процесс оценки реализованных проектов граждан, с помо-

пью дополнительных индексов и/или социологических опросов [18; 19].

3. Постепенное вовлечение населения в процесс принятия решений по вопросам развития городской среды, эффективное задействование потенциала образовательных и экспертных организаций, расположенных на территории муниципальных образований [20].

Предложенные рекомендации, при эффективном экспертном сопровождении, позволят обеспечить реализацию конституционных принципов, заложенных в основы местного самоуправления в Российской Федерации и сформировать механизмы обеспечения устойчивого социально-экономического развития территории муниципального образования.

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 01.05.2020).
2. Постановление Губернатора Ленинградской области от 12.03.2018 г. № 10-пг «Об утверждении перечня показателей оценки результативности деятельности глав администраций муниципальных районов и городского округа Ленинградской области «Рейтинг 47» [Электронный ресурс] URL: <https://lenobl.ru/media/content/docs/6234/10-пг.pdf> (дата обращения: 01.05.2020).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды» [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/553937399> (дата обращения: 01.05.2020).
4. Васецкий А.А. Оценка эффективности муниципального управления в условиях административных реформ // Цифровая трансформация государственного управления: материалы Международной научно-практической конференции 25-27 сентября 2019 г. / Под общ. ред. С.Н. Большакова. СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2020. С. 184-188.
5. Медведева Н.Л. Показатели и методы оценки экономической эффективности благоустройства территории // Ландшафтная архитектура и природообустройство: от проекта до экономики – 2018. Материалы международной научно-технической конференции / Под научной редакцией О.Б.Сокольской и И.Л. Воронникова. Саратов: СГУ им. Н.И. Вавилова, 2018. С. 92-96.
6. Балина Т.А., Гальцева А.Н., Овсянкина А.А. Комплексная оценка качества городской среды: подходы к изучению // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. Т. 1. С. 216-222.
7. Энгельгардт А.Э., Липовка А.Ю., Федченко И.Г. Международный опыт индексирования качества городской среды // Урбанистика. 2018. №4. С. 77-87.
8. Шолохов А.Ю. Рейтинг комфортности городов мира и актуальные урбанистические тенденции XXI века // Научный журнал. 2021. №1 (56). С. 39-45.
9. Никифоров А.А. Современные индикаторы городского развития: ограничения и возможности создания интегральных методик для задач городского управления // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. №4. С. 40-51.
10. Гейл Я., Сварре Б. Как изучать публичную жизнь / пер. с англ. Е. Лалаян. М.: Концерн «КРОСТ», 2016. 196 с.
11. Mehta V. Evaluating Public Space. Journal of Urban Design. Vol. 19. No. 1. P. 53-88.
12. ГОСТ Р ИСО 37120–2015 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели услуг и качества жизни». М.: Стандартинформ, 2015. 62 с.
13. Краткий обзор отдельных зарубежных практик по вовлечению граждан в принятие решений по вопросам развития городской среды. М.: Институт экономики города, 2019. 40 с.
14. Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Часть 1. Развитие общественных пространств. М.: Агентство стратегических инициатив, 2020. 118 с.
15. Снегирева Н. Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. М.: Минстрой РФ, 2017. 36 с.
16. Санофф, Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / пер. с англ. Вологда: Проектная группа 8, 2015. 170 с.

17. Руководство по определению первоочередных направлений развития городской среды с помощью индекса качества городской среды. М.: КБ Стрелка, 2020. 94 с.
18. Высоковский А.А. Участие населения в принятии решений по развитию городской среды // Высоковский А.А. Собрание сочинений в 3 т. Т.2. Practice. М.: Grey Matter, 2015. С.134-143.
19. Радченко Д.А. После бала: как оценить эффекты благоустройства при помощи антропологии // Фольклор и антропология города. 2019. Vol. 2. №3-4. С. 270-291.
20. Цыплакова Е.Г., Синько Г.И., Афанасьев К.С., Янкевич Ю.Г. Пути повышения эффективности общественного обсуждения решений по формированию и развитию городской среды // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2020. №3. С. 121-126.