

Набиуллина Карина Рашидовна

кандидат экономических наук,
доцент кафедры градостроительства
и планировки сельских населенных мест
Казанского государственного
архитектурно-строительного университета

АКТУАЛЬНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Аннотация:

В рамках статьи анализируется спектр проблем, связанных с управлением градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях, предлагается поиск направлений исследования, которые дадут целостную систему эффективного управления градостроительной деятельностью, основанную на инновационном подходе. Среди ключевых проблем муниципального управления выделены недостаточность средств для развития, в том числе малый бюджет, дефицит внебюджетных доходов, отсутствие квалифицированных кадров, недостаточность рычагов воздействия на прочие субъекты градостроительной деятельности, отсутствие качественной статистики, а также качественной градостроительной и градорегулирующей документации. Для повышения эффективности управленческих решений предлагается использовать инструменты муниципально-частного партнерства и рационального планирования, сформулировать стратегию практико-ориентированного подхода в подготовке строительных кадров, развить локальные статистические приемы и ввести дополнительные исследуемые параметры, переосмыслить роль управленческих решений в градостроительной отрасли.

Ключевые слова:

инновации в управлении, градостроительство, генеральный план, правила землепользования и застройки, проект планировки территории, муниципальное управление, муниципально-частное партнерство, методы порогового анализа.

Nabiullina Karina Rashidovna

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Department of Urban and Country Planning,
Kazan State University of
Architecture and Engineering

THE RELEVANCE OF INTRODUCING THE MANAGEMENT INNOVATIONS DURING URBAN PLANNING IN MUNICIPALITIES

Summary:

The article examines the range of problems related to the urban planning management in municipalities. It is proposed to find the research areas that will provide an integrated system for effective management of urban development based on an innovative approach. The key problems of the municipal government include the inadequate resources for development, in particular, small budget, extra-budgetary deficit, shortage of qualified personnel and leverage over other subjects of urban planning as well as lack of high-quality statistics and qualitative urban planning and urban regulatory documents. To improve the efficiency of managerial decisions, it is proposed to use the tools of municipal and private partnership and rational planning, develop a strategy for a practice-oriented approach to construction personnel training. Besides, it is necessary to develop local statistical techniques and extra options and reconsider the role of managerial decisions in the urban development sector.

Keywords:

management innovations, urban planning, site plan, land use and development rules, area planning design, municipal management, municipal and private partnership, threshold analysis methods.

При изучении современных особенностей организации управления градостроительным развитием в городах России и в зарубежной практике важен анализ нормативно-правовых особенностей муниципального управления, специфики функционирования и положения органов управления градостроительным развитием в общей структуре муниципального управления, особенностей организации реальной системы муниципального управления градостроительным развитием, современного состояния взаимодействия управленческих муниципальных структур с местным населением и бизнесом.

Ключевыми проблемами муниципального управления можно назвать: недостаточность средств для развития, в том числе малый бюджет, недостаточность внебюджетных доходов, неквалифицированные кадры, недостаточность рычагов воздействия на прочие субъекты градостроительной деятельности, отсутствие качественной статистики, а также качественной градостроительной и градорегулирующей документации и др.

Для преодоления этих проблем необходимы включение в градостроительную практику инструментов муниципально-частного партнерства и рационального планирования, формулирование

стратегии практико-ориентированного подхода в подготовке строительных кадров, развитие локальной статистики, подготовка предложений по отчетности, дополнительное исследование вопроса.

Муниципальное управление должно заниматься в полной мере разработкой и реализацией градостроительной документации: проектной, нормативно-технической, нормативно-правовой; осуществлять текущий контроль повседневных и планируемых изменений, в том числе предупреждать конфликты; формировать градостроительную политику муниципального руководства в секторе пространственного развития.

В эталонном сценарии управление архитектуры и градостроительства муниципалитета собирает информацию от структурных подразделений муниципального образования и осуществляет постановку задач. Для этого оно координирует дорожную карту реализации градостроительной документации с повседневными задачами содержания территории и формирует годовой план работ, ежегодно корректируя при этом трехлетний план реализации градостроительной документации.

В настоящее время существует проблема не только в организации управления, но и в содержании и форме «проектной базы» управления градостроительного развития. Это значит, что инновации необходимы и в организации и в структуре управления, и в содержании и форме проектной базы, а также в информационном поле развития.

Современное устройство управления градостроительным развитием территории и поселений базируется на работе двух федеральных государственных структур – Министерства строительства РФ и Министерства экономического развития РФ, которое курирует стратегию развития страны в целом и ее субъектов в частности. База развития – это прогнозная документация, в том числе схемы территориального планирования (СТП), генеральные планы (ГП) муниципальных округов и поселений, стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, муниципальных районов, отдельных поселений.

На основании генерального плана и, как правило, в совокупности с ним разрабатываются правила землепользования и застройки (ПЗЗ), которые являются регламентирующим документом использования и развития территорий, главным муниципальным инструментом реализации генерального плана, законом местного уровня. ПЗЗ разделяют территорию поселения на «территориальные зоны», для которых в ПЗЗ прописаны регламенты и параметры застройки. ПЗЗ утверждаются представительским органом поселения (в муниципальном районе – городским советом, думой и т. д.).

Министерство строительства РФ курирует текущую работу по планировке и застройке поселений, контролирует процесс реализации схемы территориального планирования и генерального плана.

База развития, проектные документы текущего, оперативного планирования – это проект планировки территории (ППТ), проект межевания территории, градостроительный план земельного участка.

Проект планировки территории – это также инструмент реализации генерального плана, так как детализирует решение генерального плана: ГП моделирует территорию в масштабе 1:10 000, а ППТ – в масштабе 1:2 000, т. е. в 5 раз укрупняет масштаб. Проект планировки территории позволяет более широко раскрыть замысел генерального плана и точно перенести эти замыслы на конкретную территорию, уточнить и детализировать границы зон и земельных участков.

Разработку схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселений, проекта планировки территории, плана межевания и градостроительного плана земельного участка, а также плана землепользования и застройки заказывают и курируют в ходе реализации муниципальные управления. Для этого в структуре муниципального управления создаются специальные службы – комитеты, управления, отделы архитектуры и градостроительства, а также целый ряд сопряженных структурных подразделений, по своей деятельности связанных с эксплуатацией территорий и объектов, на ней расположенных, как зданий и сооружений, так и линейных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, объектов благоустройства, озеленения и водных объектов: комитет или управление по благоустройству, транспорту, ЖКХ, выдаче градостроительных разрешений, управление строительного надзора и т. п.

В соответствии с законом о местном самоуправлении структуры управления эксплуатацией и развитием территории устанавливаются в системе муниципальных управлений самостоятельно и поэтому различаются по составу и делегированным компетенциям в различных субъектах Федерации. Часто их деятельность недостаточно скоординирована, и если на это накладывается внеплановая активность отдельных бизнес-структур и физических лиц, то на территории не происходит развития.

Концептуально, что косвенно подразумевается законодательством РФ, система муниципального управления должна, опираясь на стратегию социально-экономического развития,

субъекты Федерации и схему территориального планирования субъектов Федерации, разработать генеральный план и систему оперативной, текущей проектной документации и при помощи правил землепользования и застройки ее реализовывать. Но поскольку деятельность всех структурных подразделений, курирующих разные сферы жизни города, недостаточно скоординирована, процесс развития территории хаотичен, затратен и низко результативен.

Представим далее примеры неэффективной координации из практики муниципальной деятельности по программе реновации жилых дворов.

Вариант 1. Шаг № 1. Благоустройство двора. Шаг № 2. Капремонт дома (сети, фасады), при этом перекапывают под сети двор. При ремонте фасада заходит техника и ломает благоустройство.

Вариант 2. Шаг № 1. Одновременно капремонт и благоустройство двора. Шаг № 2. Эксплуатационные службы меняют дворовые сети и копают во дворе траншеи.

Для эффективной реализации градостроительной политики требуются анализ результатов систематического мониторинга повседневной управленческой практики, мониторинг, направленный на выявление аномальных управленческих решений, выходящих за границы повседневной рутинной практики, оценка аномальных решений с точки зрения позитивного градостроительного развития (позитив/негатив), выявление причин и последствий неэффективных решений, анализ единого квалификационного справочника, штатных инструкций, градостроительного устава, правил землепользования и застройки, роль документации в организации процедур управления градостроительным развитием. Инструментарий – систематические замеры текущей работы, анализ «выходных» документов.

Кроме того, важную роль играют тенденции трансформации системы взаимодействия муниципального управления с бизнесом и населением.

Государственно-частное и муниципально-частное партнерство нигде так тесно по своей сущности не взаимосвязаны, как в градостроительном развитии. Земельный кодекс 2001 г., легитимизируя приватизацию земельных участков, поставил муниципальную власть и население как физических лиц или хозяйствующих сообществ физических лиц в неразрывную взаимосвязь. Основным регулятором этих взаимоотношений являются правила землепользования и застройки. Первые ПЗЗ в России были легитимизированы в Великом Новгороде в 1995 г. В Казани ПЗЗ впервые были применены в 1998 г. Однако до настоящего времени в РФ отсутствуют общенациональный стандарт ПЗЗ, устоявшаяся, оформленная системой подзаконных актов и официальных методических указаний процедура реализации положений ПЗЗ, правовые последствия нарушений положений этого муниципального документа. Единственное, что было принято за это время на федеральном уровне, это приказ № 140 Министерства регионального развития РФ, ныне ликвидированного, вышедший в 2014 г., закрепивший перечень и наименование территориальных зон в карте регламентов ПЗЗ.

В ряде муниципальных образований РФ в структуре органов муниципального управления есть подразделения, функции которых содействуют бизнесу. Но и у них нет четкого регламента деятельности и ясно прописанных компетенций. Контакты с населением сводятся к публичным слушаниям, прописанным Градостроительным кодексом РФ, по ряду градостроительных проектов, но и эта процедура не расписана четко, как и ее последствия.

Эффективность муниципального управления достигается при соблюдении баланса между решением повседневных, рутинных задач и поиском инновационных решений градостроительного развития. Только при определенной концентрации и комбинации различных ресурсов возникает инновация. Стабильность инновационных процессов зависит от концентрации и многообразия ресурсов [1, с. 113]. Важным представляется исследование Джона Фридмана (США), согласно которому «модель “центр – периферия – стягивание ресурсов в центр” позволит породить в центре инновации». Данный баланс возможно соблюдать при рациональном распределении ресурсов, финансирования, трудозатрат, кадров. С целью повышения эффективности требуется реформирование сложившейся системы управления. Любое реформирование – это нарушение стабильности системы, что приводит к сбоям и снижению эффективности. Возникает проблема между сохранением эффективности действующей системы управления и необходимостью ее реформирования для перехода на новый уровень эффективности.

Город априори является сложной системой, в функционировании которой участвует множество факторов, плохо поддающихся учету. Кроме этого, практически все управленческие решения в градостроительной отрасли направлены на перспективу и будут реализованы в будущем с разными хронологическими горизонтами. Это еще более усиливает степень неопределенности ожидаемого результата.

Задачи управления сегодня состоят не столько в обеспечении стабильности существующей социально-пространственной среды, сколько в ее позитивном изменении. Решение этой проблемы

лежит в плоскости системного анализа сложившихся (традиционных) методов управления и определения «достаточной результативности» этих методов для формирования среды будущего [2]. Не столько важно во всех подробностях понять, каким образом современное население приспособилось к существующей обстановке. Главное – определить, насколько легко или трудно население будущего преодолевает порог между сегодняшним положением вещей и каждым из нескольких возможных вариантов реорганизации искусственной среды в будущем. Будущее неопределенно, предвидение будущего резко усложняет задачу. В рамках этой проблемы важным является решение, от каких аспектов традиционных методов следует отказаться, какие следует сохранить.

Для выявления сильных и слабых сторон традиционных методов необходимо ответить на следующие вопросы: как решаются сложные задачи при традиционном управлении, какие межличностные барьеры мешают решению современных задач управления, в каком отношении современные задачи управления сложнее традиционных, почему решение современных задач оказалась непосильным для традиционного процесса управления.

Процесс градостроительного развития имманентно цикличен, при этом ему одновременно присущи разные хронологические циклы – это циклы длинной волны (25–30 лет) и коротковолновые циклы. Учитывая принятую в РФ цикличность планирования, закрепленную Законом о стратегическом планировании № 172-ФЗ от 24.06.2014 [3], кратную трехлетнему циклу, корректировка управленческих действий, основанная на координации и комбинаторике традиционных методов и легитимизированных инноваций, также должна соответствовать трехлетнему циклу. В данном случае временные границы цикла выступают в качестве аттрактора, способствуют резкой активизации инноваций к завершению цикла как точке бифуркации. «Точкой бифуркации является смена установившегося режима работы системы» [4]. Пороговый анализ был «задуман как инструмент долгосрочных разработок городского развития...» [5, с. 116]. Сложность долгосрочного планирования может быть преодолена, «...если рассматривать процесс развития как последовательность дискретных состояний, для которых и анализируется будущая пространственная организация городской территории» [6, с. 119].

Социально-пространственное «...развитие города имеет ступенчатый, или “пороговый” характер, это не плавный... а скачкообразный процесс» [7, с. 121]. «Время разбрасывать камни, время собирать». Скачкообразное развитие предполагает наличие «площадок стабильности» – 3–6 лет. Территория развивается, преодолевая издержки развития. «Регламентные издержки» – ресурсные затраты, необходимые для обеспечения принятых жизненных стандартов.

Методы порогового анализа являются одними из методов системотехники, смысл которых заключается в достижении внутренней совместимости элементов системы, сбалансированности и непротиворечивости управленческих решений и внешней совместимости между системой управленческих решений и окружающей средой. Это объективный тренд городского развития.

Пороговый анализ – один из инструментов, позволяющих регулировать в каждом цикле развития баланс традиционных и инновационных управленческих решений и ожидаемых результатов.

Ссылки:

1. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. 6-е изд. М., 2016. 264 с.
2. Джонс Дж.К. Методы проектирования : пер. с англ. 2-е изд., доп. М., 1986. 326 с.
3. О стратегическом планировании : федер. закон № 172-ФЗ от 24 июня 2014 г.
4. Lindner B., Schimansky-Geier L. Analytical Approach to the Stochastic FitzHugh-Nagumo System and Coherence Resonance // *Physical Review E*. 1999. Vol. 60, no. 6. P. 7270–7276.
5. Малиш Б. Пороговый анализ как инструмент городского и регионального планирования // *Новые идеи в географии*. М., 1976. Вып. 2. Городские системы и информатика. 167 с.
6. Там же. С. 119.
7. Там же. С. 121.

References:

- Jones, JCh 1986, *Design methods*, 2nd ed., Moscow, 326 p., (in Russian).
- Lindner, B & Schimansky-Geier, L 1999, 'Analytical Approach to the Stochastic FitzHugh-Nagumo System and Coherence Resonance', *Physical Review E*, vol. 60, no. 6, pp. 7270–7276. <https://doi.org/10.1103/physreve.60.7270>.
- Malish, B 1976, 'Threshold analysis as an instrument of urban and regional planning', *Novyye idei v geografii*, Moscow, iss. 2, 167 p., (in Russian).
- Zubarevich, NV 2016, *Social development of Russian regions: problems and trends in the transition period*, 6th ed., Moscow, 264 p., (in Russian).