

УДК 338.46

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА РАЗВИТИЯ САДОВО-ПАРКОВОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Панчук А.А.

*ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,
Санкт-Петербург, e-mail: lukor@list.ru*

Обоснована необходимость разработки и совершенствования организационно-экономического механизма предоставления публичных услуг по благоустройству и озеленению российских городов и агломераций. Приведены характеристики нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления публичных услуг, в том числе инновационных, в сфере благоустройства и озеленения города. Определена специфика пространственного развития городов, которое в российских условиях стало приобретать характер агломерационного роста, в значительной степени обусловленного наличием идущих от города железнодорожных (исторически значимых для России), а также автомобильных трасс и учета конфигурации рек и озер. Обоснованы критерии и показатели действия исполнительной власти в вопросах озеленения и необходимости их включения в документы стратегического развития городской агломерации. Разработаны меры по озеленению городской среды с учетом зонирования городского поселения на исторический центр и на периферию, с учетом развития агломерационных процессов.

Ключевые слова: благоустройство, озеленение, финансирование, регион, агломерационные процессы, зонирование территории, стратегия развития, организационно-экономический механизм

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF LANDSCAPE GARDENING ECONOMY OF CITY AGGLOMERATION IN MODERN SOCIAL AND ECONOMIC CONDITIONS

Panchuk A.A.

St. Petersburg State Economic University, St. Petersburg, e-mail: lukor@list.ru

Need of development and enhancement of an organizational and economic procedure for granting of public services in improvement and gardening of the Russian cities and agglomerations is proved. Characteristics of the regulatory framework regulating questions of provision of public services, including innovative are provided in the sphere of improvement and gardening of the city. Specifics of spatial development of the cities which in the Russian conditions began to purchase nature of the agglomerative growth substantially caused by availability going from the city railway (historically significant for Russia), and also automobile routes and accounting of a configuration of the rivers and lakes are determined. Criteria and indicators of action of the executive authority in questions of gardening and need of their inclusion in documents of a strategic development of city agglomeration are proved. Measures for gardening of the urban environment taking into account zoning of the residential location on the historic center and on the periphery, taking into account development of agglomerative processes are developed.

Keywords: improvement, gardening, financing, region, agglomerative processes, zoning of the territory, development strategy, organizational and economic mechanism

Потребность в оказании услуг в сфере озеленения и благоустройства на территории российских городов и агломераций вызвана высокими темпами градостроительства (появления новых жилых микрорайонов, в том числе с преобладанием малоэтажных построек коттеджного типа, новых автомобильных трасс и развязок). Вместе с тем анализ стратегий развития ряда городов и городских агломераций показал, что вопросы озеленения территорий (в рамках поддержания функционирования действующих объектов и их сервисной модернизации или путем создания новых общественных зон), а также установления динамики изменений нормативов озеленения, разработки новых регламентов в данной сфере практи-

чески не рассматриваются или им уделяется незначительное внимание, как вторичным вопросам [3].

Исторические традиции создания конкретного города в целом определяют основные пространственные траектории его развития и использование природно-ландшафтных особенностей и отдельных доминант и приоритетов. В связи с этим практика формирования и развития системы парков, скверов, бульваров и других объектов озеленения подвержена влиянию этих особенностей. Например, развитие Санкт-Петербурга обусловлено влиянием природно-ландшафтных факторов и доминант, к которым относится дельта Невы и конфигурация Финского залива. В соответствии

с их конфигурацией город развивался по первоначальному плану начала 18 в.

В том случае, если город построен по принципу зонирования территории, что, в общем, свойственно большинству российских городов, возникает необходимость уделить внимание благоустройству межзональных территорий, выполняющих, как правило, защитную функцию. Речь идет не только о соблюдении нормы по расстоянию между производственными объектами и жилым комплексом, но и о необходимом озеленении данной территории, в том числе путем создания новых лесопарковых зон. Данная территория в нормативно-правовых источниках определяется в качестве санитарно-защитной зоны, естественно требующей принятия комплекса действенных мер по нейтрализации вредного влияния производств, находящихся в промышленной зоне, на жилищные застройки и исторический центр города [2].

Пространственное развитие городов, которое в современных российских условиях стало приобретать характер агломерационного роста, в значительной степени обусловлено наличием идущих от города железнодорожных (исторически значимых для России), а также автомобильных трасс и учета конфигурации рек и озер.

Следует отметить, что в градостроительной практике вопросы озеленения городской среды рассматривались как второстепенные, по сравнению со строительством зданий, дорог и иных городских сооружений (и, соответственно, остаточные и дотационные по объемам и источникам своего финансирования). В силу этих обстоятельств их решение требует значительных финансовых затрат.

Согласно статистическим данным, рост загрязненности, обусловленный автомобильными выбросами, затронул прежде всего крупные города России: Москву и Санкт-Петербург – причем в этих городах за последние два года ситуация ухудшилась примерно на 15%. Поэтому в мегаполисах и в большинстве административных центров российских регионов основная доля загрязненности приходится на выбросы от эксплуатации автомобильного транспорта. Если в большинстве городов России основную ответственность за благоустройство, в том числе озеленение территории города, несут муниципальные образования (городские округа и городские поселения), то в Москве и Санкт-Петербурге в силу их статуса как субъектов Российской Федерации основная ответственность в данном случае

возлагается на исполнительную государственную власть городских агломераций.

Следует отметить, что некоторые элементы концепции комплексного освоения территории (КОТ) частично реализованы в новых градостроительных проектах в Санкт-Петербурге. Дальнейшее применение КОТ требует конкретных мер, которые будут способствовать росту зеленых насаждений на территории городских агломераций [4]. Неудачным примером служит «Стратегия – 2030», в ее подразделе «Повышение качества городской среды» раздела «Целевые показатели социально-экономического развития Санкт-Петербурга» отсутствуют показатели по озеленению городской территории. Рассмотрим зарубежный опыт. Например, в Хельсинки на одного жителя города приходится около 122 кв. м зеленых насаждений, в то же время в центральных районах Петербурга площадь озеленения на одного жителя городской агломерации не превышает 10 кв. м [3].

В настоящее время в Санкт-Петербурге развивается около 100 территориальных зон опережающего развития, требующих высокого уровня благоустройства и комфорта, в том числе территории жилищного строительства, на которых реализуется концепция комплексного освоения территории; новые застроенные территории общественного назначения, промышленные территории (как с функционирующими объектами, так и преобразуемые путем реновации под общественные нужды), особые экономические зоны, индустриальные парки и кластеры с сопутствующей инфраструктурой. Именно на территориях опережающего развития (ТОР) целесообразно применить как традиционные, так и инновационные подходы к озеленению территории и общественных мест (парков, скверов, бульваров и т.п.).

Для решения задач благоустройства территорий опережающего развития целесообразно предусматривать использование следующих мер:

- создание управляющей компании, обеспечивающей реализацию программ и проектов благоустройства территории, координацию деятельности участников процессов;
- формирование предпроектных инвестиционных предложений по предполагаемым объектам благоустройства;
- создание и практическое использование организационно-управленческого механизма, реализующего принципы государственно-муниципально-частного партнерства для решения задач благоустройства ТОР;

– обеспечение межтерриториального (межрегионального и межмуниципального) взаимодействия в части благоустройства (включая озеленение) межселенных территорий;

– реализация совершенствования сервисной инфраструктуры данных территорий.

В городах, имеющих административно-правовой статус муниципальных образований, функция озеленения территории рассматривается как муниципальная услуга, применение которой регулируется законодательством Российской Федерации.

Поскольку благоустройство города, включая озеленение его территории, относится к классу публичных услуг, оказываемых коллективному пользователю (населению города и пребывающим в нем лицам) уполномоченными подразделениями органов государственной власти или местного самоуправления и организациями, с которыми заключен соответствующий договор, то для выполнения этих услуг, согласно ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [5], необходимо разработать и выполнять соответствующие стандарты качества предоставления государственной или муниципальной услуги (работы).

Специфика услуг в сфере благоустройства городской среды (включающей услуги садово-паркового хозяйства) заключается в сочетании традиционных форм и технологий, соответствующих стандартным (нормативным) требованиям к их содержанию и качеству их услуг, имеющих инновационный характер. Вместе с тем инновационные изменения в градостроительной политике способствуют (стимулируют) рост инновационных услуг в сфере садово-паркового хозяйства.

В основе построения модели сервисных инновационных систем может лежать общая логическая схема цикла удовлетворения потребностей, представленная на рисунке. Учитывая то, что современный сервис трактуется достаточно широко не только по видам конкретной деятельности, но и по группам потребителей соответствующих услуг, их можно дифференцировать на две большие по объему группы: потребители – физические лица и потребители – юридические лица.

В последнем случае можно утверждать, что заказчики ряда услуг (предприятия и организации, государственные структуры и т.п.) заинтересованы в получении таких инновационных по своей сути услуг, как консалтинговые услуги, исследования в об-

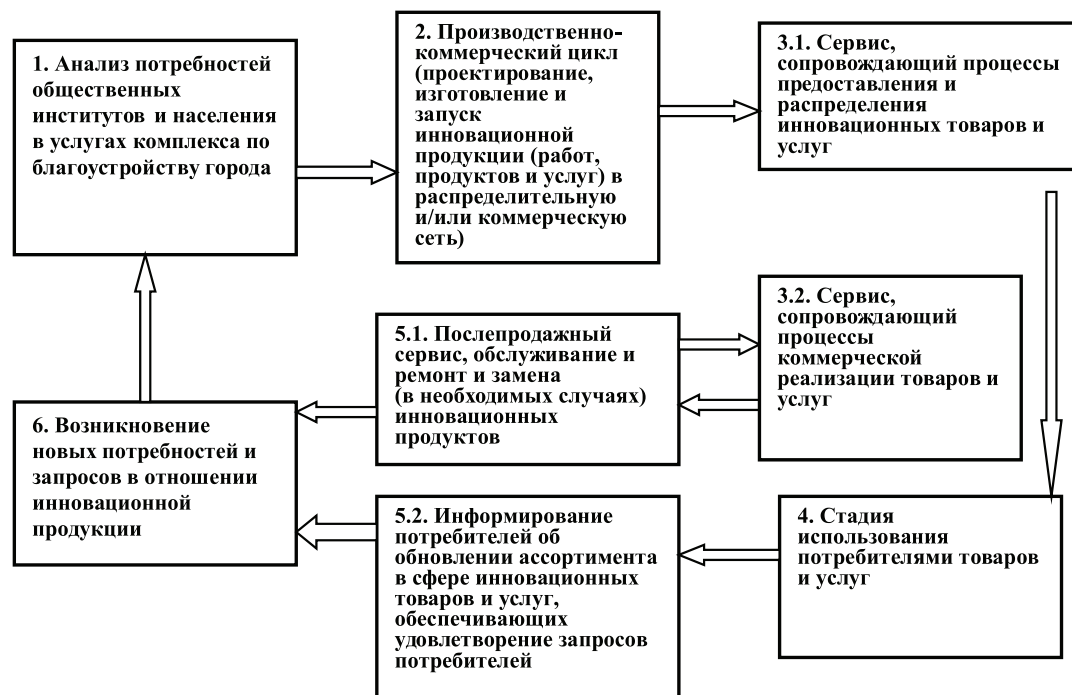
ласти маркетинга логистики, финансового обеспечения, страхования и пр.

Основные потребители (физические лица) нуждаются в получении разнообразных услуг, обеспечивающих поддержание благоприятного состояния окружающей городской среды и развитие мест общественного пользования.

Отметим, что для таких развивающихся в качестве агломераций мегаполисов, как Москва и Санкт-Петербург, важной задачей является не только озеленение придомовых территорий, улиц и мест массового отдыха, но и всесторонняя поддержка надлежащего состояния находящегося на территории мегаполиса крупных экологических систем (лесопарковых зон, территорий с болотами, ручьями, ключами, местным уникальным биоценозом и т.п.).

Соответственно, значительная часть работ, реализующихся в сфере благоустройства и озеленения городской среды, требует установления межрегионального взаимодействия по данным вопросам на договорной основе (Москвы – с Московской областью, Санкт-Петербурга с Ленинградской областью, г. Самары – с г. Тольятти и другими потенциальными агломерациями), а в межселенных территориях решение вопросов благоустройства и озеленения может потребовать более объемного межмуниципального экономического взаимодействия, например, в сфере развития придорожного сервиса.

Центральные районы города, имеющие стабильную и устоявшуюся архитектурно-историческую и природно-ландшафтную среду, нуждаются в развитии имеющегося зеленого фонда. При этом очень важно не нарушать сложившийся каркас территории, применяя для этого вертикальное озеленение с использованием ампельных растений. При этом для Санкт-Петербурга целесообразно использовать опыт благоустройства территории стран, которые близки по природно-климатическим условиям (Стокгольм, Хельсинки, Монреаль, Осло, Копенгаген и др.). Для этого в так называемых спальных районах города и на территории бывшей промышленной зоны целесообразно использовать стратегию реновации производственной территории, заключающуюся в возможности создания новых зон общественного пользования с использованием различных подходов к их благоустройству и озеленению. Вместе с тем реновация данных зон требует значительных затрат для реконструкции зданий и сооружений промышленного назначения.



Логическая схема жизненного цикла удовлетворения потребностей общественных институтов (как потребителей) в инновационных работах, товарах и услугах

Как положительный факт мы отмечаем, что процесс пространственного расширения Санкт-Петербургской агломерации в последние годы сопровождается значительным ростом зеленых насаждений. В процессе расширения приходится решать возникающие проблемы. Например, если застройка проходит по зеленой зоне, то требуется обязательное применение в этих районах концепции комплексного освоения территории (КОТ). Последняя предусматривает в числе прочего как сохранение действующих природных комплексов, так и применение дополнительного озеленения и благоустройства территории городской агломерации. В данном случае речь идет об использовании моноцентрического вектора развития Санкт-Петербургской агломерации. Его использование не исключает одновременно роста мегаполиса и энергичного развития и благоустройства более отдаленных от центра агломерации поселений, относящихся по своему административному статусу к Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Комбинированный характер роста Санкт-Петербургской агломерации, который сочетает моно- и полицентрические векторы развития, является отличительной характеристикой этой городской агломерации.

В Российской Федерации практика системного решения проблем благоустройства в рамках новой городской градостроительной политики, ориентированной на создание условий для комфортной жизнедеятельности населения, находится на начальном этапе. Из числа крупных городов – региональных центров можно, в частности, отметить Пермь и Тулу. Пермский опыт интересен первым опытом в российской практике применения мастер-плана, составленного с участием голландских специалистов и направленного на выработку стратегии превращения Перми как индустриального города, сформированного по традиционным зональным принципам, в компактный город европейского типа с плотной застройкой, позволяющей снизить энергетические затраты, конвертировать деградирующие территории, максимально использовать гармонию городского каркаса с природно-ландшафтными характеристиками территории. В рамках данного мастер-плана предусмотрено формирование новых общественных пространств (набережная, эспланада, непрерывные зеленые зоны и пр.) [6].

«Тульская градостроительная инициатива» предложила реализацию новых ценностей в городском развитии, включающих: формирование комфортной городской

инфраструктуры и доступного жилья; обеспечение безопасности населения; экологическая ответственность власти, бизнеса и населения, сохранность культурно-исторического городского наследия; вовлечение общественности в городскую жизнь [7]. В качестве одного из показателей реализации данной инициативы, достижение которого отслеживается в режиме мониторинга, была использована площадь озеленения, приходящаяся на одного человека.

Следует отметить, что комплекс работ по озеленению городской территории в составе мер по благоустройству городов необходимо рассматривать как соответствующую публичную услугу, предоставляемую государственным и/или муниципальным органом исполнительной власти. Соответственно, для ее успешной реализации необходимо тесное взаимодействие полномочных органов исполнительной власти, бизнес-сообщества, экспертного сообщества и населения как потребителей данной услуги, способных оценить ее качество. Вместе с тем, как и любые другие государственные и муниципальные услуги, услуги по озеленению территории и деятельность садово-паркового хозяйства должны регулироваться соответствующими нормами (стандартами и регламентами). В то же время Градостроительный кодекс РФ, принятый в 2004 г., содержит недостаточное количество норм, позволяющих регулировать процессы благоустройства города, мест общего пользования и технологий озеленения территории.

Реализация представленного в схеме организационно-экономического механизма применима для широкого класса услуг инновационных, создаваемых и используемых в сфере деятельности комплекса организаций, ответственных за благоустройство городской среды. При создании в рамках данного организационно-экономического механизма системы управления качеством услуг возможны два варианта действий.

Первый вариант. Система управления качеством предоставляемых населению услуг в сфере озеленения города формируется в рамках комплекса благоустройства городской среды, включая садово-парковое хозяйство. Основная проблема при реализации данного варианта заключается в том, что действующие в России системы управления качеством подобных услуг ориентированы, прежде всего, на соблюдение норм и стандартов при наличии соответ-

ствующих регламентационных документов, а инновации носят вторичный характер, поскольку заимствуются или приобретаются из внешних структур. Другим ограничивающим фактором выступает высокий уровень забюрократизированности процессов контроля за результатами деятельности организаций городского хозяйства, в том числе садово-паркового хозяйства, что существенно ограничивает возможности их развития, негативно влияет на мотивацию персонала, способного разрабатывать и реализовывать как традиционные, так и инновационные услуги.

Второй вариант. Поскольку специфика инновационных услуг заключается в том, что их качество в значительной степени обеспечивается за счет совместной деятельности, то появляется возможность использовать в режиме аутстаффинга структуры потребителя услуг (как юридического лица). В том случае, если организация-потребитель услуг имеет сертифицированную систему управления качеством, то уровень оценки инновационных услуг может быть высококвалифицированным и, соответственно, стимулирующим процессы совершенствования их разработки и реализации.

По нашему мнению, наиболее предпочтителен *третий, комбинированный вариант* формирования системы оценки качества инновационных услуг, заключающийся в сочетании определенных элементов контроля качества инновационных услуг в процессе их разработки и предоставления с итоговым контролем качества со стороны заказчика (потребителя) услуг, реализуемый на этапе конечного потребления новой услуги.

Таким образом, формирование нового организационно-управленческого механизма, обусловленного необходимостью внедрения инновационных продуктов, в том числе услуг, предполагает выполнение определенной последовательности этапов:

– результатом первого этапа является формирование целостного представления о совокупности инновационных услуг (включая их соотношение с традиционными, стандартными услугами и оценка перспективности их разработки и предоставления потребителям;

– результатом второго этапа является обоснованное принятие решения о производстве и реализации инновационных услуг и их последующее проектирование и практическая разработка;

– результатом третьего этапа является запуск производственного цикла услуг, представленных как традиционными (стандартными), так и новыми (реализация обновленных бизнес-процессов) (в том числе на базе откорректированных регламентов) на основе организация новой системы управления производством и реализацией услуг;

– результатом четвертого этапа является оценка качества услуги, определяемая в совокупности следующих компонентов (критериев):

1) уникальность и востребованность услуги на рынке;

2) соответствие инновационных услуг требованиям стандартов по качеству и безопасности продукции;

3) соответствие инновационной услуги требованиям потребителей, обеспечения возможности их включения в процесс управления качеством;

4) оценка возможностей комплексирования данной услуги с другими услугами;

5) эффективность реализации услуги, а также коммерческий эффект, позволяющий направить полученные средства на улучшение качества услуги, расширение масштаба ее реализации и пр.

Цикл завершается возникновением потребности в модернизации производимой или разработки новой услуги, в результате которой дается начало новому циклу.

В зависимости от складывающейся в конкретном случае ситуации с организацией институциональной среды для инновационной деятельности, осуществляемой в рамках садово-паркового хозяйства, выбирается наиболее предпочтительный вариант контроля за качеством услуг, предоставляемых объектами данной сферы.

Механизм управления деятельностью по обеспечению конкурентоспособности и качества услуг, предоставляемых населению объектами садово-паркового хозяйства, должен быть реализован путем осуществления ряда действий (функций) по перечисленным ниже направлениям.

1) *Программно-целевое обеспечение деятельности*, включающее:

– системный анализ территории городской агломерации, выявление имеющихся проблем и выработка путей устранения недостатков на основе совершенствования системы управления и внедрения социально-экономических и технологических новаций;

– разработку концепций, программ и планов взаимодействия с основными по-

требителями услуг объектов садово-паркового хозяйства;

– разработка концепций, программ и планов стратегического развития садово-паркового хозяйства в рамках имеющейся и развивающейся городской инфраструктуры.

2) *Финансово-инвестиционное обеспечение*, включающее:

– разработку бизнес-планов в области предоставления услуг садово-паркового хозяйства, как традиционных, так и новых;

– разработку и сопровождение инвестиционных проектов с комплексным использованием различных источников кредитования (бюджетных, внебюджетных, частных), а также с использованием режима льготного налогообложения (на базе предложенных схем, предназначенных для тех или иных организаций) в сфере сотрудничества с потребителями услуг садово-паркового хозяйства;

– консультирование (на коммерческой основе) представителей сторонних организаций по вопросам бизнес-планирования социально-экономических, организационно-управленческих и технологических инноваций в сфере садово-паркового хозяйства;

– обеспечение минимизации финансовых потерь в реализуемых проектах, в том числе за счет профилактических мер, включая страхование рисков строительства и эксплуатации новых объектов.

3) *Взаимодействие и партнерство*, включает организацию взаимодействия с другими городскими агломерациями, в том числе на основе заключения многосторонних договоров, создания стратегических альянсов и других форм кооперации для обмена опытом и решения задачи создания совместных и эксплуатации инновационных продуктов, используемых в сфере развития садово-паркового хозяйства.

4) *Нормативно-правовое обеспечение* позволяет регламентировать и упорядочить разработку и реализацию мероприятий в рамках расширения возможностей предприятий садово-паркового хозяйства в управлении конкурентоспособностью и качеством предоставляемых услуг.

5) *Обеспечение инновационной деятельности на основе применения функций прогнозирования, оценки, контроля и мониторинга*. Данные функции обеспечивают установление и достижение необходимых параметров конкурентоспособности и качества новых услуг, предоставляемых объектами садово-паркового хозяйства.

Таким образом:

1. В современных социально-экономических условиях необходимо совершенствование нормативно-правовой базы, которая используется для решения проблем озеленения территории городской агломерации. В частности, нормативно-правового закрепления требуют такие меры, как увеличение площади озеленения, которое бы компенсировало рост загрязненности атмосферы города в связи с возросшим уровнем автомобилизации; ускоренное озеленение площадей после вырубки и ликвидации зеленых насаждений; своевременный учет всех изменений, которые связаны со строительством объектов недвижимости и проведением работ по благоустройству территорий, которые прилегают к уже построенным объектам жилого назначения и коммунальной сферы; своевременное возмещение ущерба, нанесенного зеленым насаждениям, в виде штрафов за несанкционированные вырубки и нанесение иного вреда; своевременное решение задач межмуниципального и межрегионального взаимодействия в деле формирования зеленых насаждений.

2. В современных социально-экономических условиях необходим дифференцированный подход к благоустройству и озеленению территории городской агломерации, в частности к озеленению центральных районов, в которых целесообразно ввести мораторий на ликвидацию скверов и других зеленых зон и площадок, а также установить нормы для новых районов, в которых озеленения практически нет.

Список литературы

1. В Смольном завершили масштабную ревизию парков и скверов // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.bkn.ru> (дата обращения 08.09. 2016).

2. Межгосударственный стандарт ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения». – М.: Стандартинформ, 2006.

3. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 г. // Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.06. 2014, № 355 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 08.09. 2016).

4. Токарев А.Г. Определение конечного результата деятельности предприятий садово-паркового и ландшафтного строительства // Современные аспекты экономики. – 2006. – № 2 (95). – С. 36–40.

5. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (действующая редакция, 2016) // [Электронный ресурс]. – <http://www.consultant.ru/sys/sitemap/> (дата обращения 08.09. 2016).

6. Щукин А. Время модернизации городов // Эксперт. – 2010. – № 22, 7 июня. – С. 60.

7. Щукин А. Время заняться городами // Эксперт. – 2011. – № 40, 10 октября. – С. 72–76.

References

1. V Smolnom zavershili masshtabnuju reviziju parkov i skverov // [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.bkn.ru> (data obrashhenija 08.09. 2016).

2. Mezghosudarstvennyj standart GOST 28329-89 «Ozelelenie gorodov. Terminy i opredelenija». M.: Standartinform, 2006.

3. Strategija jekonomicheskogo i socialnogo razvittija Sankt-Peterburga na period do 2030 g. // Postanovlenie Pravitelstva Sankt-Peterburga ot 13.06. 2014, no. 355 // SPS «KonsultantPljus» [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 08.09. 2016).

4. Tokarev A.G. Opredelenie konechnogo rezultata dejatelnosti predpriyatij sadovo-parkovogo i landshaftnogo stroitelstva // Sovremennye aspekty jekonomiki. 2006. no. 2 (95). pp. 36–40.

5. Federalnyj zakon «O razmeshhenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlja gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» ot 21.07.2005 no. 94-FZ (dejstvujushhaja redakcija, 2016) // [Elektronnyj resurs]. <http://www.consultant.ru/sys/sitemap/> (data obrashhenija 08.09. 2016).

6. Shhukin A. Vremja modernizacii gorodov // Jekspert. 2010. no. 22, 7 ijunja. pp. 60.

7. Shhukin A. Vremja zanjatsja gorodami // Jekspert. 2011. no. 40, 10 oktjabrja. pp. 72–76.