

УДК: 351, 352.07

Анализ показателей реализации муниципальных программ в сфере развития градостроительства

М.А. Дубровина^а, Л.А. Подноскова^б

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

^аduma781@rambler.ru, ^бlolita.podnoskova@mail.ru

Статья поступила 21.08.2019, принята 5.09.2019

В статье рассматривается роль государственных и муниципальных программ как документов стратегического планирования в рамках социально-экономического развития региона. Раскрыто значение градостроительной деятельности и муниципального управления строительством при формировании материально-пространственной среды муниципальных образований. Представлены данные анализа показателей реализации муниципальных программ в сфере развития градостроительного комплекса и благоустройства на примере территории Братска. Выделены основные причины отклонений плановых и фактических результатов.

Ключевые слова: муниципальное управление строительством; градостроительная деятельность; государственная программа; муниципальная программа; показатель программы; благоустройство территории.

Analysis of indicators for the implementation of municipal programs in the field of urban development

М.А. Dubrovina^а, L.A. Podnoskova^б

Bratsk State University; 40, Makarenko St., Bratsk, Russia

^аduma781@rambler.ru, ^бlolita.podnoskova@mail.ru

Received 21.08.2019, accepted 5.09.2019

In the article, the authors highlight the role of state and municipal programs as strategic planning documents in the framework of the socio-economic development of the region. The importance of urban development and municipal construction management in the formation of the material and spatial environment of municipalities is disclosed. The data of the analysis of indicators of the implementation of municipal programs in the field of urban development and improvement on the territory of the city of Bratsk are presented. The main causes of deviations of planned and actual results are highlighted.

Keywords: municipal construction management; urban planning; state program; municipal program; program indicator; improvement of the territory.

В современных условиях социально-экономического развития регионов под муниципальным управлением строительством понимают процесс обеспечения расширенного воспроизводства и приращения основных фондов в жилищном фонде, городском хозяйстве и социальной сфере. В понятие «строительство» в данном случае входят градостроительство, новое капитальное строительство, а также реконструкция и инженерно-техническое переоснащение существующих жилых и нежилых зданий, сооружений, коммуникаций, зачастую совмещаемые с капитальным ремонтом [1, с. 303].

Градостроительство, в свою очередь, формирует материально-пространственную среду муниципальных образований. Под градостроительной деятельностью понимают деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений [1, с. 303]

При этом на территориях реализуются государственные и муниципальные программы, направленные на совершенствование управления сферой строительства и градостроительного комплекса.

Целью данной статьи, сформированной авторами, является представление результатов анализа основных показателей реализации муниципальных программ, действующих в сфере развития градостроительного комплекса и благоустройства, на примере муниципального образования г. Братска.

Государственная программа – это документ стратегического планирования, который содержит в себе комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ [2].

Государственные программы разрабатываются федеральными органами исполнительной власти на период, определяемый правительством РФ, которое их утверждает, и действуют на всей территории РФ путем разработки и реализации региональных программ в каждом из регионов страны и муниципальных программ на территориях муниципальных образований [2].

Муниципальная программа, в свою очередь, – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное социально-экономическое развитие муниципального образования [2].

На всероссийском уровне основной программой, непосредственно направленной на осуществление строительства, выступает государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

На территории Иркутской области реализуются 19 государственных программ Иркутской об-

ласти, в инфраструктурный блок которых входят следующие программы, разработанные на основе представленной выше госпрограммы [3]:

- «Развитие жилищно-коммунального хозяйства»;
- «Доступное жилье»;
- «Реализация государственной политики в сфере строительства, дорожного хозяйства»;
- «Формирование современной городской среды».

На местном уровне самоуправления реализуются муниципальные программы, разработанные на основе федеральных и субфедеральных программ.

На территории Братска реализуются две муниципальные программы – «Жилищно-коммунальное хозяйство и инфраструктура» на 2014–2019 гг. и «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014–2025 гг.

Первым этапом работы, вызывающим особый интерес для данного исследования, является анализ основных показателей реализации муниципальной программы «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем».

Цель данной программы – обеспечение устойчивого градостроительного развития территории, увеличение объемов строительства жилья и объектов социальной и инженерной инфраструктуры Братска [4].

Показатель программы – количественная характеристика результата достижения цели (решения задачи) программы, т.е. если фактические значения показателей достигают или превышают плановое значение (в том случае, если желаемой тенденцией развития показателя является рост значения), то это позволяет говорить об эффективности выполнения отдельных мероприятий программы и результативности программы в целом [2].

В таблице 1 представлены плановые и фактические показатели муниципальной программы «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014–2025 гг. в период с 2014 по 2018 гг. [5–9]:

Таблица 1

Сопоставление плановых и фактических показателей исследуемой муниципальной программы

| Наименование показателя результативности | Год | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт |
| Муниципальная программа | | | | | | | | | | |
| Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, всего, м ² | 22,1 | 22,0 | 22,4 | 22,4 | 22,7 | 22,6 | 23,1 | 23,6 | 23,4 | 23,7 |

| Наименование показателя результативности | Год | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|---------|
| | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
| | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт | План | Факт |
| в том числе введенная в эксплуатацию за один год | 0,12 | 0,072 | 0,14 | 0,15 | 0,15 | 0,11 | 0,62 | 0,62 | 0,09 | 0,07 |
| Количество жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены, ед. | 165 | 165 | 547 | 409 | 1388 | 596 | 2074 | 1084 | 1886 | 1754 |
| Количество семей, улучшивших свои жилищные условия, ед. | 69 | 77 | 58 | 76 | 83 | 92 | 69 | 70 | 262 | 260 |
| Подпрограмма 1 «Градостроительный комплекс» | | | | | | | | | | |
| 1. Количество принятых муниципальных правовых актов Братска по документам территориального планирования | 234 | 239 | 262 | 262 | 230 | 377 | 255 | 257 | 260 | 388 |
| 2. Количество документов, пополнивших информационную систему обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), тыс. шт. | 6,3 | 6,3 | 7 | 7,2 | 6,5 | 6,5 | 7,8 | 7,8 | 7,8 | 7,8 |
| 3. Площадь жилья, введенного в эксплуатацию, тыс.м ² | 27,7 | 17,2 | 34 | 36,5 | 37 | 26,6 | 143 | 142,5 | 19,6 | 17,8 |
| 4. , | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Подпрограмма 2 «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» | | | | | | | | | | |
| 5. Количество переселенных жителей из жилых помещений, признанных непригодными для проживания, чел. | 366 | 366 | 1334 | 913 | 3131 | 1275 | 5105 | 2806 | 4504 | 4167 |
| 6. Общая площадь жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены, м ² | 5896,2 | 5896,2 | 21856,0 5 | 14011,9 8 | 52573,2 3 | 25762,4 1 | 73864,3 1 | 40068,0 5 | 67262 | 61716,9 |
| 7. Площадь снесенных домов, м ² | 6407,1 | 3835,2 | 6407,14 | 6407,14 | 14777,9 4 | 16380,6 | 143312, 8 | 4557,03 | 82720 | 35573 |
| Подпрограмма 3 «Жилье – молодым» | | | | | | | | | | |
| 8. Количество молодых семей, улучшивших свои жилищные условия, ед. | 65 | 73 | 57 | 76 | 82 | 91 | 68 | 69 | 262 | 260 |
| 9. Количество молодых семей, получивших дополнительную социальную выплату при рождении (усыновлении) ребенка, ед. | 31 | 31 | 18 | 23 | 18 | 23 | 5 | 6 | 6 | 6 |
| Подпрограмма 4 «Жилье отдельным категориям граждан» | | | | | | | | | | |
| 10. Количество семей отдельных категорий граждан, улучшивших жилищные условия, ед. | 4 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Подпрограмма 5 «Обеспечение реализации муниципальной программы» | | | | | | | | | | |
| 11. Эффективность реализации муниципальной программы | 0,8 | 1,22 | 0,8 | 1,53 | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 0,87 | 0,8 | 1,05 |

В рамках муниципальной программы «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014–2025 гг. показателями, фактические значения которых на протяжении всего исследуемого периода достигают запланированного уровня или превышают его, являются (табл. 1):

1) Количество принятых муниципальных правовых актов Братска по документам территориального планирования за 2016 и 2018 гг., объем которых значительно превышает фактические показатели реализации программы над плановыми.

2) Количество пополнивших ИСОГД документов, показатели которых практически не отличаются от запланированных.

3)

4) Количество молодых семей, получивших дополнительную социальную выплату при рождении (усыновлении) ребенка.

Показателями, фактические значения которых систематически не достигают плановых, оказались:

1. Площадь жилья, введенного в эксплуатацию (рис. 1).

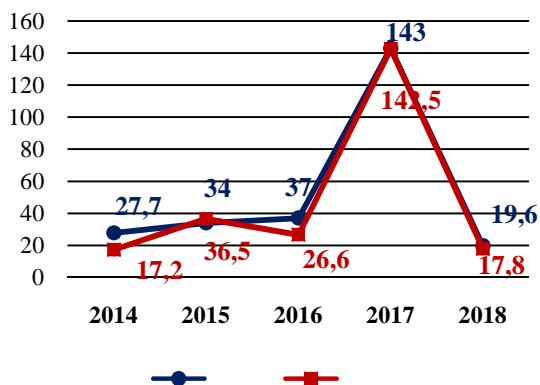


Рис. 1. Динамика плановых и фактических показателей площади жилья, введенного в эксплуатацию

Как видно на графике, наблюдается снижение фактических показателей практически по всем периодам реализации подпрограммы.

2. Количество жителей, переселенных из жилых помещений, признанных непригодными для проживания.

3. Общая площадь жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены (рис. 2).

4. Количество жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены.

5. Три первых показателя из списка являются показателями подпрограммы 2 «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда», что может говорить лишь о систематическом невыполнении данной подпрограммы и о полной ее неэффективности. Подпрограмма муниципальной программы – это ее составная часть, содержащая комплекс взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам мероприятий, направленных на решение отдельной задачи муниципальной программы.

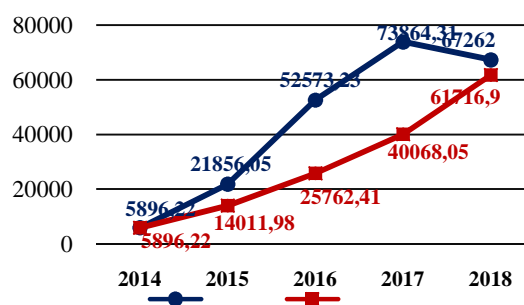


Рис. 2. Динамика плановых и фактических показателей общей площади жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены, м²

Существует ряд проблем, среди которых основной, препятствующей внедрению инструментов оценки, является отсутствие должного методического подхода, а также мотивации для проведения исследований и оценки эффективности муниципальных программ [10].

При анализе показателей реализации данной муниципальной программы выделены следующие причины, по которым показатели не достигли плановых значений:

1) для показателя «Площадь жилья, введенного в эксплуатацию»:

– в 2014 г. – перенос срока ввода в эксплуатацию двух многоквартирных домов (ул. Гагарина), построенных за счет средств ОАО «РУСАЛ Братск» под переселение жителей ж.р. Чекановский, из-за проведения экспертизы построенных многоквартирных домов. Не было достигнуто запланированное значение ввода индивидуальных жилых домов в соответствии с выданными разрешениями на строительство;

– в 2016 г. – нарушение подрядчиком сроков ввода в эксплуатацию жилого дома по ул. Возкальской, 7;

– в 2017 г. – отставание в строительстве девяти многоквартирных домов (застройщик – ООО

«Стройспецгрупп»), включая 412 помещений строительной площадью 17 837,4 м²;

– в 2018 г. – перенесение срока ввода в эксплуатацию многоквартирного дома по б. Победы, ж.р. Центральный, застройщиком которого является ЖСК «Клубный квартал». Строительство осуществляется за счет внебюджетных источников финансирования;

2) для показателей «Количество переселенных жителей из жилых помещений, признанных непригодными для проживания» и «Общая площадь жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены»:

– в 2015 г. – перенос срока ввода в эксплуатацию (1-й квартал 2016 г.) жилого дома в ж.р. Энергетик, по ул. Олимпийской, 31, по вине подрядчика (слабая организация работ на строительной площадке и наличие дефектов строительных конструкций);

– в 2016 г. – поздние сроки поступления в бюджет города привлекаемых в рамках программы денежных средств из вышестоящих бюджетов. Неизменный на протяжении нескольких лет региональный стандарт стоимости строительства 1 м² жилья. Изменение норм Градостроительного кодекса РФ, требующих от застройщиков проведения экспертизы новых проектов;

– в 2017 г. – нарушение сроков строительства девяти многоквартирных домов на 405 жилых помещений (застройщик – ООО «Стройспецгрупп»), и трех помещений в р. п. Марково Иркутской области (застройщик – ООО «ВостСибСтрой») для жителей Братска. Невозможность расселения жителей 1 504 аварийных жилых помещений в связи с возникновением непредвиденных обстоятельств (розыск собственника (нанимателя), судебные разбирательства, оформление наследства и т. п.);

– в 2018 г. оставались не расселенными 132 аварийных жилых помещения, из них: по 51 жилому помещению принято решение о предоставлении проживающим единовременной денежной выплаты, перечисляемой после приобретения жильцами другого помещения; 6 – исключены из реестра аварийного жилищного фонда по решениям суда; 75 – не расселены по непредвиденным обстоятельствам.

Наблюдались также проблемы с реализацией показателя площади снесенных домов, в частности, из-за переноса сроков завершения строительства и ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, а также показателя количества жилых помещений, непригодных для проживания, в аварийных домах, жители которых переселены из-за невыполнения

подпрограммы 2 «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда».

Далее выполнен анализ основных показателей подпрограммы «Благоустройство» в рамках муниципальной программы «Жилищно-коммунальное хозяйство и инфраструктура» на 2014–2019 гг.

Благоустройство территории – это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования [11, гл. 1, ст. 1, п. 36]:

– по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан;

– по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории;

– по содержанию территории населенных пунктов и расположенных на ней объектов (включая территории общего пользования), земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

Анализируя данные отчетов о расходах на основные мероприятия муниципальной программы «Жилищно-коммунальное хозяйство и инфраструктура», представленных на официальном сайте администрации Братска, авторы выделили динамику показателей по финансовым вложениям (рис. 3).

Судя по динамике показателей (рис. 3), большинство финансовых средств направляется на следующие цели:

– содержание и ремонт автомобильных дорог местного значения;

– содержание, озеленение и освещение территорий города;

– капитальный ремонт и реконструкция дорог общего пользования. Однако объем финансирования данного мероприятия изменялся.

Например, в 2017 г. из городского и областного бюджетов было выделено на капитальный ремонт и реконструкцию автомобильных дорог на 81 334 тыс. р. больше по сравнению с 2016 г. Выполнены следующие работы:

1) капремонт автомобильных дорог по ул. Погадаева и Енисейской общей площадью 8,69 тыс. м²;

2) текущий ремонт дорожного полотна автомобильных дорог на общей площади 122,7 тыс. м², в том числе к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан (44, 62 тыс. м²);

3) содержание автомобильных дорог города протяженностью 569,7 км;

4) работы по обустройству пешеходных переходов, включая освещение, а также устройство

ограждений и ремонт пешеходных тротуаров вдоль автодорог и др.

Также с каждым годом увеличивалось финансирование из городского бюджета на уличное ос-

вещение, в 2018 г. было выделено на 26783 тыс. р. больше по сравнению с предыдущими периодами.

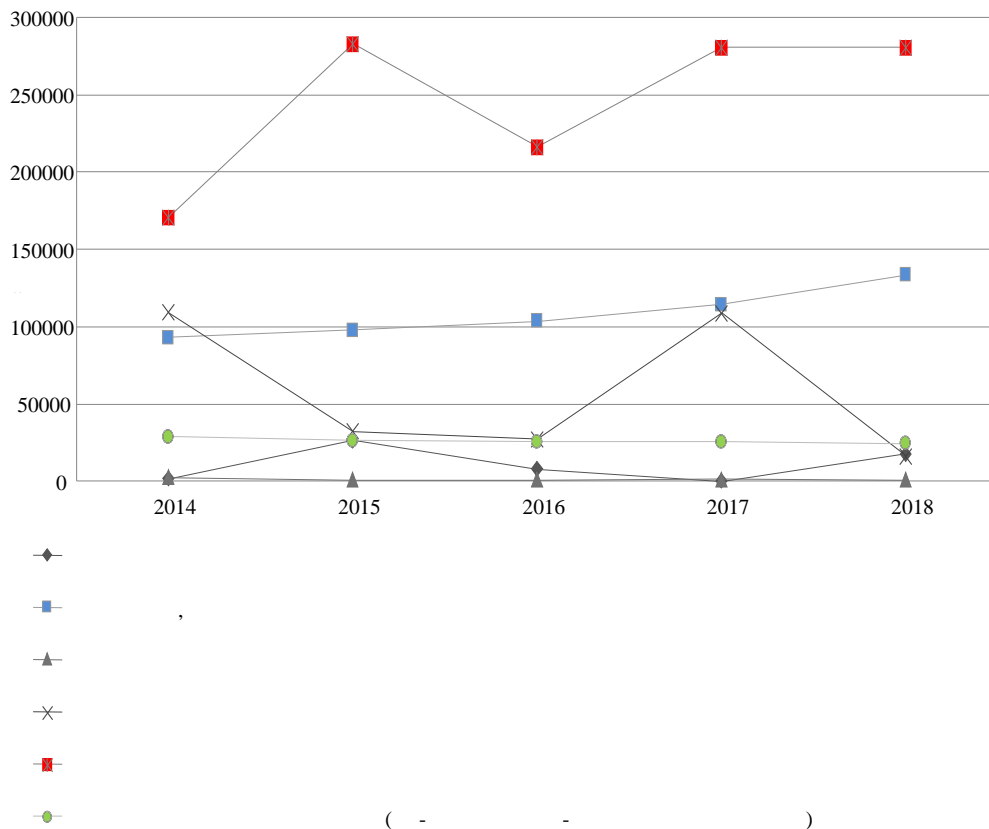


Рис. 3. Динамика фактических показателей основных мероприятий муниципальной программы «Жилищно-коммунальное хозяйство и инфраструктура» на 2014–2019 гг.

Что касается благоустройства территории, то в рамках рассматриваемой программы была реализована подпрограмма «Благоустройство». В целях повышения эффективности бюджетных расходов реализация мероприятий подпрограммы планировалась на основании конкурсных процедур. В отчетах, размещенных на официальном сайте администрации Братска, представлены результаты реализации фактических показателей подпрограммы за период 2014–2018 гг., на основании которых авторами статьи сформировано их графическое представление (рис. 4). Судя по динамике, ежегодно увеличивались расходы на уличное освещение и содержание объектов благоустройства. Что касается финансирования мероприятий по благоустройству, то наблюдаемое в 2015 и 2018

гг. увеличение связано с ростом денежных поступлений из бюджета Иркутской области по сравнению с предыдущими периодами.

Ежегодно за счет средств бюджета Братска в рамках содержания объектов озеленения проводятся работы по поддержанию объектов благоустройства на территории в удовлетворительном состоянии, очистке территории от мусора, ремонту малых архитектурных форм, посадке цветников и газонов и уходу за ними. Поскольку выделяемых средств недостаточно, на протяжении многих лет работы по уходу за зелеными насаждениями выполняются не в полном объеме. Необходим систематический уход за существующими насаждениями, а также ежегодная планомерная посадка новых зеленых насаждений.

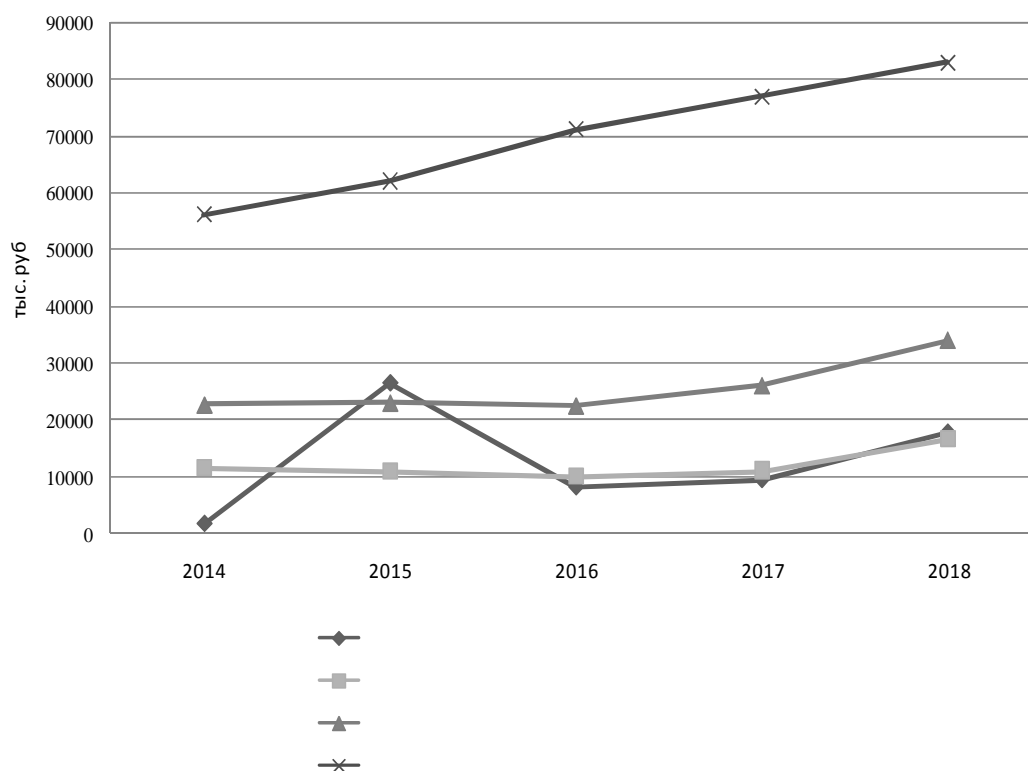


Рис. 4. Динамика фактических финансовых показателей подпрограммы «Благоустройство»

Следует отметить, что показатели результативности подпрограммы «Благоустройство» не отражают в полной мере эффективность использования бюджетных средств на реализацию мероприятий, направленных на создание условий для повышения уровня благоустройства города. Например, по основному мероприятию «Содержание, озеленение и освещение территорий города Братска» отсутствует показатель результативности, отражающий использование средств на уличное освещение в границах города, хотя финансирование по этой статье составляет наибольшую часть по сравнению с остальными видами работ.

Благоустройство территории относится к вопросам местного значения городского округа и является одной из насущных проблем, требующих ежедневного внимания и эффективных решений.

В настоящее время на территории Братска размещаются 1820 многоквартирных домов, что составляет 847 дворовых территорий. В целом по муниципальному образованию полностью или частично не отвечает нормативным требованиям благоустройства порядка 90 % дворов жилищного фонда.

В ряде случаев частично отсутствуют освещение придомовых территорий, а также необходи-

мый набор малых форм и обустроенных площадок. Подавляющее большинство существующих детских площадок нуждается в оборудовании новыми, современными малыми архитектурными формами, детскими игровыми и спортивными комплексами. Кроме того, городская среда не в полной мере приспособлена к требованиям доступности для инвалидов всех категорий и маломобильных групп населения.

Для обеспечения развития ландшафтно-рекреационного пространства, позволяющего сделать территорию микрорайонов города комфортной для проживания населения и достичь нового эстетического уровня городской среды, необходимо провести работы по обустройству зеленых зон на месте существующих пустырей.

По результатам проведенной в 2018 г. инвентаризации установлено, что на территории муниципального образования г. Братска расположено 9447 индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставляемых для их размещения, из них 70 % нуждаются в дополнительном благоустройстве.

В администрацию Братска на протяжении ряда лет поступают многочисленные обращения граждан по вопросам благоустройства, решение кото-

рых требует комплексного подхода с привлечением средств федерального и областного бюджетов.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целях повышения удовлетворенности населения Братска необходимо провести работы по благоустройству территорий муниципального образования, включая общественные, дворовые территории и места массового отдыха (городские парки). Только комплексное решение проблемы окажет положительный эффект на комфортное и безопасное проживание, позволит создать гармоничный архитектурный облик города.

Литература

1 Система муниципального управления: / под ред. В.Б. Зотова. М., 2018. 680 с.

2 Портал государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/whats> (дата обращения: 14.04.2019).

3 Государственные программы. Иркутская область: офиц. портал [Электронный ресурс]. URL: http://irkobl.ru/region/gov_programms/ (дата обращения: 14.04.2019).

4 Об утверждении муниципальной программы г. Братска «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014-2025 гг.: постановление администрации муниципального образования г. Братска № 2759 от 15 окт. 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/proekty_mp/proekty_pnex/grad%2014-19%20\(04.04.19\).doc](https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/proekty_mp/proekty_pnex/grad%2014-19%20(04.04.19).doc) (дата обращения: 03.03.19).

5 Аналитическая записка к годовому отчету о реализации муниципальной программы г. Братска «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014-2025 гг. за 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bratsk-city.ru/upload/OtchetPoRealizMPGradZil.docx> (дата обращения 04.03.19).

6 Аналитическая записка о выполненных (невыполненных) за 2015 г. основных мероприятиях, а также результатах, достигнутых в 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/otchet/test1/otchet%202015/09.grad%20otchet.docx> (дата обращения: 05.03.19).

7 Аналитическая записка о выполнении мероприятий в рамках муниципальной программы г. Братска «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014-2025 гг. и достигнутых результатах в 2016 г., а также предложения по дальнейшей реализации муниципальной программы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/otchet/otchet-po-realiza-tsii-munitsipalnykh-programm-za-2016god/9.%20grad%20otchet%202016.docx> (дата обращения: 06.03.19).

8 Аналитическая записка о выполнении мероприятий в рамках муниципальной программы г. Братска «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014-2025 гг. достигнутых результатах по состоянию на 1. янв. 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/otchet/otchet%202017/9%20grad%20otchet%202017.doc> (дата обращения: 06.03.19).

9 Аналитическая записка о выполнении мероприятий и достижении результатов в 2018 г. по муниципальной программе г. Братска «Развитие градостроительного комплекса и обеспечение населения доступным жильем» на 2014-2025 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bratsk-city.ru/now/programms/mp/otchet/otchet%20MP%202018/go%202018%20grad.pdf> (дата обращения: 10.04.19).

10 Трусевич Е.В., Дубровина М.А., Ефремова О.В. Муниципальные целевые программы: проблемы внедрения и направления совершенствования // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2019 № 1 (35). С. 80-84.