

УДК 338.22

***Е. Ю. Полякова***

Старооскольский технологический институт им. А.А. Угарова  
ФГАОУ ВО НИТУ «Московский государственный национальный  
исследовательский технологический университет», Старый Оскол,  
e-mail: polykova@so.belgion.ru

***Н. И. Ляхова***

Старооскольский филиал ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет», Старый Оскол, e-mail: nil1701@yandex.ru

***О. А. Новикова***

Старооскольский технологический институт им. А.А. Угарова (филиал)  
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский технологический университет  
«МИСиС», Старый Оскол, e-mail: olga090984@yandex.ru

## **МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И КОМФОРТНОСТИ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ**

**Ключевые слова:** качество городской среды, концепция Governance, каркасная инфраструктура.

В статье рассматриваются вопросы, связанные проблемой повышения качества городской среды, как интегральной оценки развитости уровня взаимодействия и взаимоотношений жителей города с органами местного самоуправления. Повышение уровня взаимодействия осуществляется посредством внедрения в практику местного самоуправления новой модели управления на базе концепции «Governance». Качество и комфортность городской среды города Старый Оскол были оценены на основе мнения жителей с использованием одного из методов анализа – индексного метода. Проблематика оценки качества жизни в городах – интерес различных отечественных и зарубежных специалистов-исследователей. Многие из них предлагают авторский подход к такой оценке. В современных условиях характерные проблемы для регионов и муниципальных образований и перспективные направления развития взаимосвязаны с системой управления. Результатом этого взаимодействия становится перспективное развитие территории муниципальных образований, в частности, городов, как сложный поступательный процесс изменения практически всех сфер жизнедеятельности населения (экономической, социальной, экологической, политической, духовной). Только такое развитие способно привести к качественным преобразованиям, которые положительно отразятся на условиях жизни всего населения и отдельного человека, а также сформировать качественную городскую среду. Немаловажным критерием качества городской среды определены отношением населения к государственным и муниципальным институтам.

***E. Yu. Polyakova***

Starooskolsky Technological Institute named after A.A. Ugarov,  
Moscow State National Research Technological University, Stary Oskol,  
e-mail: polykova@so.belgion.ru

***N. I. Lyakhova***

Starooskolsky branch of the Belgorod State National Research University,  
Stary Oskol, e-mail: nil1701@yandex.ru

***O. A. Novikova***

Starooskolsky Technological Institute named after A.A. Ugarov (branch)  
of the National Research Technological University «MISiS», e-mail: olga090984@yandex.ru

## **METHODOLOGY FOR ASSESSING THE QUALITY AND COMFORT OF THE URBAN ENVIRONMENT**

**Keywords:** quality of the urban environment, the concept of Governance, frame infrastructure.

The article discusses issues related to the problem of improving the quality of the urban environment, as an integral assessment of the development of the level of interaction and relationships of city residents with local governments. The increase in the level of interaction is carried out through the introduction into the practice of local self-government of a new management model based on the concept of «Governance».

The quality and comfort of the urban environment in the city of Stary Oskol were assessed based on the opinions of residents using one of the analysis methods – the index method. The problem of assessing the quality of life in cities is the interest of various domestic and foreign research specialists. Many of them offer an author's approach to such an assessment. In modern conditions, typical problems for regions and municipalities and promising areas of development are interconnected with the management system. The result of this interaction is the promising development of the territory of municipalities, in particular, cities, as a complex progressive process of changing almost all spheres of life of the population (economic, social, environmental, political, spiritual). Only such development can lead to qualitative transformations that will positively affect the living conditions of the entire population and the individual, as well as form a high-quality urban environment. An important criterion for the quality of the urban environment is determined by the attitude of the population to state and municipal institutions.

### Введение

В условиях экономической нестабильности и демографического спада требуются новые типы социального взаимодействия в системе государственного управления и местного самоуправления для кардинального изменения сложившейся неблагоприятной ситуации. Современные проблемы, характерные для регионов и муниципальных образований, уровень их социально-экономического развития и перспективы роста напрямую связаны с системой управления этими территориями, с тем, насколько тесно власть взаимодействует с местным сообществом.

Как справедливо отмечает И.Н. Ильина, городская среда определяет социальный климат, усиливая или ослабляя существующие социальные и экономические противоречия за счет доступности и качества общественных благ. Помимо этого, качество городской среды во многом определяет отношение населения к государственным и муниципальным институтам [1].

Проблемы оценки качества жизни в городах и, соответственно, качества городской среды волнует огромное число отечественных и зарубежных специалистов-исследований. Многие из них предлагают авторский подход к такой оценке. Так, индекс процветания городов, предложенный McKinsey Global Institute, оценивает городскую среду посредством показателей плотности населения, интенсивности использования общественного транспорта и степени озелененности общественного пространства [14].

В Российской Федерации внимание со стороны государственных органов управления к проблеме качества городской среды и приближении ее уровня к стандартам, принятым в западных странах, проявилось утверждением методики оценки качества городской среды в 2013 году [6]. Качество городской среды городов Российской Федерации на основе принятой методики оценивали по 41 показателю, объединен-

ным по направлениям в блоки, образующие 13 индексов. Недостатком предложенной методики, на наш взгляд, является то, что непосредственно качество городской среды характеризовала только небольшая часть показателей, а преобладающее их большинство оценивали общеэкономическую и демографическую ситуацию, складывающуюся на территории города.

Другой подход, использующий формирование комплексного индикатора, оценивающего качество городской среды, предлагает IRP Group. Они предлагают использовать индекс городского развития, который рассчитывается с использованием показателей: производства валового городского продукта, качества систем здравоохранения и образования, состояния инфраструктуры и количества образования твердых бытовых отходов [5].

Именно качество городской среды, на наш взгляд, может отражать уровень гармоничности существования социума, определить возможности развития человеческого потенциала в пределах городского пространства. С одной стороны, качество и комфортность городской среды выступают в роли одного из самых значимых факторов обеспечения конкурентоспособности муниципальных образований, а с другой – могут использоваться как интегральная оценка развитости системы взаимодействий и взаимоотношений жителей города и органов местного самоуправления. В данном контексте совершенствование социально-экономической инфраструктуры Старооскольского городского округа становится фундаментальной основой развития качества человеческого потенциала и качества среды проживания человека.

Вопрос повышения качества городской среды, как важнейшего направления социально-экономического развития территории, сложно решить без учета мнения населения, проживающего на данной территории. Опрос представителей всех слоев населения относительно существующего уровня

качества среды и сбор предложений по его совершенствованию и представляется основой взаимодействия местной власти и социума. Учет мнения и предложений населения в проблеме повышения качества городской среды будет способствовать эффективности принимаемых управленческих решений в этой сфере.

### Материалы и методы исследования

Толчок к социально-экономическому развитию территории муниципального образования в большой степени может быть обусловлен внедрением в практику местного самоуправления новой модели управления, опирающийся на концепцию «Governance». Такая смена парадигмы управления, направленная на усиление взаимодействия субъектов и объектов государственного управления и местного самоуправления, способна, по нашему мнению, дать зримые результаты.

В 1904 году впервые термин «governance» использовал С. Лау в своей книге «Governance of England», в которой излагались результаты исследований, направленных на анализ степени актуальности и современности государственных институтов и уровня их стабильности. Термин «Governance» или «Good Governance» («хорошее управление»), рассматриваемое как новая управленческая модель, появился в 1997 году в Программе развития ООН, где этот термин характеризовал концепцию государственного управления, которая соответствует требованиям демократического, открытого и справедливого общества. Трактовка экспертов Программы развития ООН (ПРООН) определяет «governance» как «практику экономического, политического и административного властееуществования на всех уровнях». Это понятие объединяет «механизмы, институты и процессы, посредством которых граждане и их группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» [21].

Наиболее распространенный взгляд на концепцию «Governance» позволяет утверждать, что государственное управление становится менее жестким и регламентированным. Теперь оно все больше опирается на горизонтальные связи между органами власти, бизнесом и гражданским обществом, становится более эффективным, оперативным, ответственным, подотчетным и соответствующим букве закона [12]. Безусловную ценность концепции в направле-

нии повышения легитимности и эффективности государства отмечает Н. Вудс [19, 22].

Сторонники внедрения концепции «Governance» утверждают, что действенный механизм для решения общественных проблем может быть создан только совместно государством и гражданским обществом, где «разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями каждый раз начинается с переговоров» [3].

По мнению О.В. Михайловой, концепция «governance», по-новому поставила теоретический и практический вопрос об изменяющейся роли государства и его институтов, вынужденных решать первоочередные социально-экономические и политические проблемы в условиях глобализации, адаптируясь к усиливающейся неопределенности, непредсказуемости внешней среды и фрагментации политической системы [4].

Как отмечает целый ряд западных экономистов и политологов, идеи «governance» были, прежде всего, оформлены в виде концепции «нового государственного управления» (new public management), реализация которой предполагала повышение эффективности деятельности государства и его институтов. Рост эффективности становился возможным за счет внедрения в практику управления рыночных инструментов, таких как конкуренция, методы корпоративного управления, принципы ориентации на клиента, привлечение частных структур для реализации отдельных функций управления, рыночной оценки деятельности государственных структур [7, 10, 13, 15].

Сторонники сетевого подхода в государственном управлении выделяют существенные различия между «governance» и «новым государственным управлением», которые состоят в том, что, согласно идеям последнего, организация взаимодействия между государственными и негосударственными институтами строится на доминирующих позициях государства. Отношения его с частным сектором остаются формальными, а конкретнее, контрактными, а не равноправно партнерскими [18].

В то же время есть и специалисты, отрицающие высокое значение и концептуальность «Governance». Так, американские ученые Л. Боргман, Дж. Пьер и Б. Питерс определили «Governance» как набор конкретных технологий, а не концепцию или новую идеологию развития государственного управле-

ния [16]. Позже Дж. Пьер и Г. Питерс стали считать «Governance» вследствие того, что она не имеет общепризнанного определения «скользкой» [17].

М. Бивер, Р. Родес и П. Веллер считают «Governance» прототеорией, то есть предварительной теорией, которая еще ожидает уточнения и апробации на основе результатов теоретических, а также прикладных исследований [7]. Таким образом, можно констатировать, что рассматриваемая концепция пока недостаточно разработана и апробирована, чтобы наверняка судить о ее практических достоинствах. Но привлекательность ее главной идеи – устранении одностороннего клиент-ориентированного подхода и стремление обеспечить сбалансированное развитие всех сфер жизни общества, является очень заманчивой и перспективной.

В данном исследовании наиболее важное значение занимает территориальный аспект «governance». Территория, по определению И.В. Коптевой, является не только местом локализации населения, различных ресурсов и бизнеса, но и активным элементом местного развития [2]. В трактовке западных специалистов территориальный аспект рассматривается как организация и координация, позволяющая территориям на разных уровнях действовать как «коллективные участники» [11].

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Исследуя проблемы территориального развития и опираясь на территориальный аспект «governance», зарубежные исследователи часто используют подход, основанный на эмоциональной оценке, «ощущении места» и связи с ним [20]. Данная методологическая платформа была положена в основу данного исследования. Качество и комфортность городской среды города Старый Оскол были оценены на основе мнения жителей, результаты которого отразились с использованием индексного метода. Индексы являются показателями, отражающими определенные тенденции, и характер изменения анализируемых явлений во времени. Системы индикаторов используют для сравнения оцениваемых явлений в динамике и для сопоставления с рекомендуемыми параметрами. В качестве критериев оценки городской среды использованы традиционные характеристики: безопасность, комфорт, экологичность, идентичность и разнообразие,

современность. По этим критериям были оценены все сферы и инфраструктура города по десятибалльной шкале. Результаты оценки представлены в таблице 1.

Анализ полученных результатов позволяет сделать выводы об удовлетворенности жителей уровнем комфортности городской среды. Максимальное количество баллов и наиболее высокую оценку получил компонент «жилье и прилегающие пространства», он единственный попадал в зону «хорошей» оценки (68%). Проблемной зоной является лишь критерий экологичности. Также следует уделить внимание критерию современности, который можно повысить путем расширения разнообразия функций в жилой зоне.

Качество остальных компонентов (сфер и инфраструктуры) оценено как плохое, так как расчетные индексы оказались ниже среднего уровня. Так, при оценке развития уличной инфраструктуры наименьшие баллы выставлены по критериям «идентичность и разнообразие» и «современность».

Качество управления муниципальным образованием, характеризующее открытость органов муниципальной власти и доверием к органам муниципальной власти оценены чуть более, чем на 35%. Значимым показателем в оценке городской среды является качество оказания жилищно-коммунальных услуг, по данному компоненту только 35,6% жителей города удовлетворены деятельностью организаций ЖКХ.

При оценке состояния социально-досуговой инфраструктуры наибольшие проблемы вызывает критерий «современность». При этом безопасность и экологичность оценены выше среднего. Наименьшую оценку получил такой компонент городской среды как качество озелененных и водных пространств (18%), по которому единственный «средний» балл заслужил критерий экологичности.

Важно проанализировать результаты оценки социальной сферы, которая рассматривалась по пяти отдельным направлениям. В наименьшей степени жители удовлетворены качеством здравоохранения (32,9%). Остальные направления оценены значительно выше. Так, качеством предоставления услуг по социальной защите населения (52,1%) и образовательных услуг (56,1%) удовлетворены более половины жителей города. Наиболее высоко жителями округа оценивается деятельность организаций культуры (64,5%) и физической культуры и спорта (60,4%).

Таблица 1

Оценка качества городской среды в разрезе установленных критериев

Компоненты	критерии				
	безопасность	комфорт	экологичность	идентичность и разнообразие	современность
Жилье и прилегающие пространства	10	9	2	7	5
Качество уличной инфраструктуры	8	6	7	2	1
социально-досуговая инфраструктура	6	4	6	3	1
качество озелененных и водных пространств	1	1	5	1	1
общественно-деловая инфраструктура	10	1	1	1	1
качество оказания жилищно-коммунальных услуг	4	4	4	3	3
дорожно-транспортная сфера	6	5	5	7	5
экологическая безопасность	3	2	4	3	3
социальная сфера: в т.ч.					
здоровоохранение	4	2	3	2	3
социальная сфера	5	5	6	5	4
образование	5	5	6	5	5
культура	8	6	6	5	8
физическая культура и спорт	7	4	5	6	6
качество управления муниципальным образованием	5	5	4	3	3

Таблица 2

Сильные и слабые стороны городской среды

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> <li>- качество выше среднего жилья и прилегающего пространства;</li> <li>- логистика движения общественного транспорта;</li> <li>- стабильное качество предоставления услуг организациями социальной защиты населения, образования, культуры, физической культуры и спорта;</li> <li>- высокая социальная активность части бизнес-сообщества;</li> <li>- инициативность и потенциальная готовность к социальному проектированию части гражданских институтов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- низкое качество озелененных и водных пространств;</li> <li>- отсутствие логистики, разнообразия и современного облика уличной и общественно-деловой инфраструктуры;</li> <li>- неудовлетворенность жителей качеством оказания жилищно-коммунальных услуг;</li> <li>- низкое качество экологической обстановки;</li> <li>- низкое качество деятельности организаций здравоохранения;</li> <li>- низкое качество социально-досуговой инфраструктуры;</li> <li>- низкий уровень доверия жителей органам муниципальной власти.</li> </ul>

Проведенное исследование, показавшее низкую удовлетворенность жителей города Старый Оскол, позволило, используя элементы SWOT-анализа, выявить сильные и слабые стороны городской среды города Старый Оскол (табл. 2).

С учетом полученных результатов мониторинговых исследований, направленных на изучение уровня качества городской среды, представляется возможность расширения зоны поиска путей достижения более высоких стандартов качества жизни населения.

Решение этой задачи тесно связано с проблемой устойчивого развития территории, а также повышения эффективности использования ресурсного потенциала города, которые должны в первую очередь учитываться при формировании долгосрочных стратегий.

Для формирования современного привлекательного облика города Старый Оскол и повышения качества жизни населения необходимо разработать долгосрочную стратегию, которая позволит выявить и активизировать потенциальные точки роста.

**Выводы**

Методологическая основа данного исследования, основанная на концепции «governance» предполагает повышение уровня и, главное, качества взаимодействия между гражданами и государством и его управленческими структурами на всех уровнях управления, включая муниципальный. По нашему мнению, именно в рамках «governance» государственное и муниципальное управление реализуется через взаимодействие и сотрудничество.

Результаты оценки качества городской среды рекомендуется положить в основу стратегии развития территории на основе учета мнения населения, которая формирует потенциал для устойчивого развития города,

и позволит обеспечить восходящий тренд роста качества городской среды.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что формирование городской среды, повышение ее качества с учетом предпочтений горожан, с одной стороны, практически не требует инвестиционных вложений, с другой стороны значительно повышает уровень удовлетворенности населения созданными условиями для жизни (работы и отдыха), что автоматически повышает доверие к муниципальной власти.

Кроме того, при разработке стратегии развития муниципального образования проблема повышения уровня комфортности проживания будет иметь четкие очертания и для направления для принятия решений.

*Библиографический список*

1. Ильина И.Н. Качество городской среды как фактор устойчивого развития муниципальных образований // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 5 (164). С. 69-82.
2. Копотева И.В. Теоретические подходы к изучению реформы местного самоуправления в России // Крестьяноведение. 2017. Т. 2. № 4. С. 31-55.
3. Куцман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance). Государственное и муниципальное управление: слов.-справ. СПб., 2001.
4. Михайлова О.В. Концепция «governance»: политические сети в современном государственном управлении // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 40-57.
5. Moscow Urban forum. Специальное исследование: Urban index Russia. М.: IRP Group, 2011.
6. Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания: приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 сентября 2013 года № 371. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152268/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152268/?frame=1).
7. Bevir M., Rodes R.A.W., Weller P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector // Public Administration. 2003. Vol. 81. № 1. P. 1-17.
8. Borgmann L. Crossing the Postmodern Divide. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
9. Box R.C., Marshall G.S., Reed B.J., Reed C.M. New Public. Management and Substantive Democracy // Public Administration Review. 2001. Vol. 61. № 5. P. 608-619.
10. Christensen T., Lagreid P. New Public Management – the Transformation of Ideas and Practice. Aldershot, 2001.
11. Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices // Boletín de la A.G.E. 2008. № 46. P. 33-52.
12. Heritier P., Silvestri P. (eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012.
13. Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. № 69. Spring. P. 3-19.
14. McKinsey Global Institute. URL: [http://www.MGIInternet\\_matters\\_fullreport%20\(1\).pdf](http://www.MGIInternet_matters_fullreport%20(1).pdf).
15. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading (MA), 1992.
16. Peters G.B., Pierre J. Governance without Governing? Rethinking. Public Administration // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998 (Apr.). P. 223-243.
17. Pierre J., Peters G. Governance, Politics and the State. L., 2000. P. 7.
18. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing Without Government // Political Studies. 1996. № 4. P. 652-667.
19. Rosenbaum A., Shepherd A. IASIA Symposium of Governance. Responsibility and Social Enhancement: Governance. Good Government and Poverty Reduction // Inter. Review of Administrative Science. 2000. № 66. P. 269-284.
20. Toward better territorial governance, 2014. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project. European Union. URL: [file:///C:/Users/ACNXMS4ED002/Desktop/ESPON\\_Governance\\_Handbook.pdf](file:///C:/Users/ACNXMS4ED002/Desktop/ESPON_Governance_Handbook.pdf).
21. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002.
22. Woods N. The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves // World Development. 2000. № 28(5). P. 823-842.