

УДК 351.82:64

А. П. Игнатенко,
докторант Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины, к. э. н.

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ФРАНЦИИ)

Аннотация

В результате исследований, на примере Франции, определены социально-экономические предпосылки становления сферы благоустройства, в том числе теоретико-методологические основы государственного регулирования этой сферы, относительно развития общественного благосостояния за счет постоянного повышения требований к состоянию территорий жизнедеятельности населения, в том числе сферы благоустройства населенных пунктов.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства населенных пунктов, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Аңдатпа

Зерттеулер нәтижесінде, Франция мысалында, абаттандыру саласының қалыптасуының элеуметтік-экономикалық алғышарттары, атап айтқанда осы саланы мемлекеттік реттеудің теориялық-әдіснамалық негіздері халықтың өмір тіршілігі аумақтарының, оның ішінде тұрғылықты жерлерді абаттандыру саласының жай-күйіне талаптарды үнемі арттыру есебінен қоғамның әл-ауқатын дамытуға қатысты мәселелер айқындалған.

Тірек сөздер: мемлекеттік реттеу, тұрғылықты жерлерді абаттандыру саласы, абаттандыру, тұрғын үй коммуналдық шаруашылығы, мемлекеттік саясат, мемлекеттік басқару, нормативтік-құқықтық реттеу.

Abstract

As a result of studies, on the example of France, it was determined the socio-economic background to formation of the area of beautification of human settlements, including the theoretical and methodological principles to state regulation in this field, based on the development of social welfare due to the continuous increasing requirements to territories of the population, including area of beautification of human settlements.

Keywords: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

Сфера благоустройства населенных пунктов является составной жилищно-коммунального хозяйства и представляет собой одну из социально значимых отраслей экономики государства. Она тесно связана с жизнедеятельностью общества, создает комфортные условия для проживания и работы населения. Именно поэтому на первый план выдвигается необходимость формирования органами государственной власти взвешенной государственной политики в этой сфере. Важным аспектом такого формирования является проведение исследований социально-экономических предпосылок становления сферы благоустройства населенных пунктов.

Исследователь Е. В. Пряхин [1] в своей работе рассмотрел вопросы исторических предпосылок образования сферы благоустройства. Анализу теоретико-методологических подходов к государственному управлению жилищно-коммунальным хозяйством Украины посвятили свои работы такие исследователи, как И. А. Драган [2], Н. И. Олийнык [3], В. И. Логвиненко [4], которые соответственно коснулись процессов модернизации жилищно-коммунального хозяйства, формирования системы государственного регулирования жилищных отношений, государственного и регионального управления жилищно-коммунальным хозяйством в современных условиях, в том числе – зарубежного опыта.

Однако остались нерешенными вопросы социально-экономических предпосылок становления сферы благоустройства населенных пунктов, в том числе теоретико-методологических основ государственного регулирования этой сферы, особенно в развитых странах. Поэтому цель статьи состоит в рассмотрении социально-экономических предпосылок становления сферы благоустройства населенных пунктов. В качестве примера рассмотрим одну из развитых стран – Францию.

При изучении вопросов государственного регулирования сферы благоустройства населенных пунктов мы видим ее связь с созданием общественных благ. Для более детального понимания проанализируем понятие «благоустройство».

За рубежом однозначного толкования понятия «благоустройство» не существует в том смысле, которое применяется в постсоветских странах. Даже не существует однозначного перевода с иностранных языков развитых стран. Например, словари французского языка предлагают нам термин «*amélioration*» – улучшение. Такая же ситуация и в английском и немецком языках.

Словари понятие «благоустройство» толкуют как хорошее упорядочивание, обеспечение всем необходимым; упорядоченность. Здесь объединены два слова – «благо» и «устройство». Толковые словари трактуют, что «благо» – это добро, счастье, благополучие, выгода, дары природы и т. д.; все то, в чем нуждается человек в жизни, а «устройство» – это установленный общественный порядок, система организации чего-либо; порядок. Можно сказать, что «благоустройство» – это установленный общественный порядок по благосостоянию.

Подтверждением связи благосостояния с благоустройством может служить перевод с французского языка понятия «сфера благоустройства» как «*champ d'application de l'aide sociale publique*». «*L'aide sociale publique*» дословно переводится как «общественное благосостояние».

Именно поэтому считаем целесообразным рассмотреть вопрос благосостояния, которому уделяли внимание в своих работах многие видные исследователи экономической теории, государственной политики, управления и регулирования.

Следует напомнить, что под экономической теорией понимают общественную науку, изучающую важнейшие стороны нашей жизни, связанные с производством, распределением, обменом и потреблением жизненных благ. А поскольку именно к жизненным благам можно отнести и сферу благоустройства, она приобретает большое значение в вопросах государственного регулирования.

Экономическая теория эволюционировала в течение различных периодов развития, усложняясь и разветвляясь в разные течения и школы экономической науки. Критериями выделения основных направлений экономической теории были предмет, методология исследования (микро-, макроэкономика), толкование ценности, координационные механизмы и др. Экономические идеи относительно места и роли государства в регулировании хозяйственных процессов, а также целей и средств экономической политики государства развивались в рамках различных направлений экономической теории [5].

Первая целостная концепция экономической политики государства во Франции была разработана в рамках меркантилизма – направления, последователи которого считали, что обеспечение национальных интересов государства является основной целью тогдашней экономической политики. Среди представителей (монетарного) меркантилизма сторонником таких взглядов был француз Антуан де Монкретьен (1575–1621 гг.)

Возникновение классической политической экономии во Франции (в начале XVIII в.) дало новый толчок развитию государственного регулирования, а именно вмешательства государства в экономическую жизнь. В то же время во Франции ученый Пьер Буагильбер (1646–1714 гг.) был против вмешательства государства в экономическую жизнь.

Необходимостью вмешательство государства в экономическую жизнь считали и другие ученые в разных странах. Однако во Франции в сфере благоустройства населенных пунктов они были сторонниками практических мер, которые воплощались в жизнь при градостроительной деятельности, ландшафтной архитектуре и озеленении территорий.

Среди авторов практических работ того времени известный теоретик француз Ж. де Шамбери. Он разработал принципиальную схему планировки города, где важное место занимала система зеленых насаждений [6].

Утопист Ш. Фурье направлял свои усилия на разработку проекта справедливого социального устройства, в том числе через внедрение градостроительных требований. Так, Ш. Фурье идеализировал небольшие поселки. Он представлял город в виде системы трех концентрических поясов, из которых первый охватывает центр города, второй – окраины, третий – пригород. Большое значение Фурье уделял зеленым насаждениям. Все поселения он отделил зелеными зонами, определил соотношение застроенных и свободных территорий, минимальное расстояние между домами, ширину засаженных деревьями улиц [9].

В 20-х годах XX в. архитектор Ле Корбюзье выдвигает проект современного города численностью 3 млн человек. В центральной части города размещаются 60-этажные крестообразные здания общественного назначения. Вокруг центра располагаются жилые районы, застроенные шестиэтажными домами. Вся остальная территория города – парки и зоны отдыха [7].

Так, обобщая и анализируя теоретические разработки и опыт проектирования систем зеленых насаждений при благоустройстве населенных пунктов, была выдвинута принципиальная модель зеленых насаждений для крупных и средних городов. По этой модели город включает несколько промышленных и жилых районов. Промышленные районы отделены от жилых специальными защитными зонами или, если нет необходимости в таких зонах, озелененными магистралями. Жилые районы разделены магистралями, вдоль которых создаются зеленые полосы и бульвары, примыкающие к границам микрорайонов. В центрах микрорайонов расположены небольшие сады, а в жилых районах в пределах определенного радиуса доступности – районные и детские парки. Центральный городской парк, центральный спортивный парк и ботанический или зоологический парк, т. е. общегородские зеленые массивы размещены на берегу водоема в центре города (по отношению к жилым районам). Внутригородская система озеленения дополняется лесопарковым поясом, в котором предусмотрено обустройство зон массового отдыха, санаториев, домов отдыха и пионерских лагерей.

Предлагаемая модель обеспечивает разнообразие насаждений, равномерную (пропорционально количеству населения) насыщенность районов города насаждениями общего пользования, хорошую изоляцию магистралей и жилых районов от промышленных объектов. Схема достаточно гибкая, что позволяет применять ее в различных планировочных вариантах.

Значительный вклад в развитие сферы благоустройства населенных пунктов внесли ландшафтные архитекторы и озеленители. В ряде теоретических работ по благоустройству населенных пунктов были приведены разнообразные схемы размещения зеленых насаждений.

В XV в. во Франции садово-парковое искусство развивается в итальянских традициях эпохи Возрождения (Ренессанса), с учетом национальных особенностей: появились большие партеры без деревьев, стриженные боскеты, аллеи сложных форм, теоретически обоснованные Анри Молле в 1651 году [8].

Французский, или классический стиль, в конце XVII в. получает свое воплощение в проектах Андре Ленотра. Это парк Во-Ле Виконт в городе Мэн (1656 г.), Версаль (1662–1738 гг.), сад Тюильри в Париже (1662 г.), Марли (1696 г.) и др. Этот стиль нес идеи французского абсолютизма и возвеличивал власть короля.

С начала XVIII в. садово-парковое искусство Франции развивалось в стиле свободного ландшафтного парка.

В 1904 году французский градостроитель Е. Енарей предложил две наиболее эффективные, по его мнению, схемы размещения зеленых насаждений городов: зеленых колец и зеленых пятен. В обоих случаях автор стремился к равномерному обеспечению всего города зелеными насаждениями при минимальных радиусах их доступности [9].

В наше время французские современники продолжают вносить значительный вклад в развитие сферы благоустройства населенных пунктов, и непосредственно в ее социально-экономическую сущность, в том числе – государственного регулирования.

Так, Дени Руссо и Жорж Возей [10, с. 4–20] классифицировали становление сферы благоустройства населенных пунктов на протяжении второй половины XX века. Начиная с послевоенных лет, на примере Франции, можно выделить четыре периода в развитии сферы благоустройства населенных пунктов.

1) 1948–1962 гг. **Ответ на неотложные проблемы.** Численность сельского населения неуклонно уменьшается, появляется необходимость противостоять значительному притоку жителей в города.

Благоустройство территории Франции в целом в этот период было разбалансированным. Общественный приоритет отдавался жилищному строительству, улучшению гигиены и комфорту проживания в больших городах.

Закон 1948 года о квартирной плате преследовал цель заблокировать любое чрезмерное завышение платы домовладельцами. Однако он привел и к ограничению инвестиций

в недвижимость, в том числе и в сферу благоустройства населенных пунктов. В конце пятидесятих годов либеральные меры были направлены на развитие нового строительства, и в первую очередь жилья.

Успеху этого нового строительства способствовало отведение земельных участков на окраине города и подведение к ним всех коммуникаций. В связи с этим появляется понятие «оперативная зона благоустройства». Крупные коммунальные объекты, дороги, инженерные сети были подведены к таким строительным площадкам. Иногда они подводились согласно градостроительным планам к уже построенным домам. Цена электроэнергии и условия отопления также определяли оптимальный размер этих строительных объектов.

Также было определено оптимальное количество квартир. Объем в 8000 квартир стал единицей зоны урбанизации при градостроении.

Тогдашняя критика ученых относительно этих процессов сегодня стала более понятна. Они постоянно убеждали ответственных лиц в первоочередной необходимости не только заниматься решением сиюминутных проблем, но и заботиться об интересах будущих поколений. Чтобы в будущем избежать неудачи при строительстве жилищных массивов, они предлагали учитывать тенденции в социальной и культурной среде.

Лишь при скоординированной работе городских властей, правительства и ученых такое строительство могло стать успешным. Поэтому был принят Национальный план благоустройства территорий, а также создан Национальный фонд городского благоустройства. Успеху в работе по благоустройству способствовали и существующие на тот момент депозитные кассы, которые давали муниципалитетам не только финансовые ресурсы, но и техническую помощь. Главы крупных городов охотно проводили работы по благоустройству, тем самым развивая его.

2) 1962–1973 гг. **Планирование.** Именно в этот период активного экономического развития происходит становление научной организации городского планирования.

Общим Законом о земле в 1967 году была утверждена концепция «Территориального упорядочивания» на базе планов использования муниципальных земель. Развивается понятие собственности на землю, оно становится своеобразной основой для специалистов по благоустройству.

С наращиванием объемов строительства жилья государство начало активно проводить политику упорядочивания территорий. Стали появляться новые города, метрополии.

3) 1973–1983 гг. **Компромисс.** Вследствие инфляции и роста цен на энергоресурсы в 1973 году произошли экономические изменения. В результате останавливается строительство крупномасштабных проектов сложных и дорогих строений, часто далеких от решения градостроительных и ландшафтных задач.

Необходимо было приспособляться к новым условиям, к которым привели экономические изменения. Появились возможности развития частной и ассоциативной инициативы.

Осуществлялся переход к новому стилю управления городским развитием, более квалифицированному и менее государственному. Благодаря волеизъявлению ассоциаций много технических проектов было модифицировано и перепрофилировано.

В центре городов были запланированы работы по реконструкции. Это дало возможность сократить объем крупных градостроительных проектов. Быстрое развитие индивидуального строительства было поддержано с помощью формирования рынка купли-продажи недвижимости.

Все больше начали сооружаться микрообъекты для обеспечения жизнедеятельности людей в сфере благоустройства населенных пунктов. Вместе с тем управление такими объектами было делегировано местным муниципальным властям для улучшения их функционирования, повышения их производительности и экономической эффективности при эксплуатации.

В то же время это не позволило сбалансировать все направления инфраструктурного развития в населенных пунктах. Во многом это связывали с конфликтами между центральной и местной муниципальной властью. Как правило, в городах начали создаваться комиссии по вопросам размещения в жилищных массивах вспомогательных объектов (супермаркеты, дошкольные и школьные учреждения и т. д.). К работе таких комиссий активно привлекаются специалисты по благоустройству.

Вместе с этим местные власти учились рассчитывать, анализировать, планировать и управлять своими функциональными объектами и службами, что привело к новой политике Франции: возникновению местного самоуправления.

4) **После 1983 года: децентрализация.** С вступлением в силу закона 1982 года о децентрализации в территориальных административных учреждениях утверждаются новые отношения в вопросах градостроительства, благоустройства и финансового управления муниципалитетами между избранной властью и их территориальной общиной. В результате муниципалитет фактически приобретает власть, и это становится нормой.

Глава муниципалитета обладает властью, подписывает, в частности, разрешения на право строительства и демонтажа зданий/сооружений, решает споры как третейский судья, утверждает городской бюджет.

Главы муниципалитетов иницируют решение вопросов развития своих городов. Муниципалитеты устраивают инвестиционные конкурсы, привлекая к работе экспертов из разных отраслей, в том числе специалистов по благоустройству.

В этот период государственные органы власти регулируют свои взаимоотношения с органами местного самоуправления благодаря подписанию договоров в рамках «государство-муниципалитет».

Депрессивные районы получают государственную помощь для экономического развития, однако благоустройство территории на данном этапе не являлось приоритетным направлением.

Перспективное же развитие городов могло осуществляться только благодаря большим финансовым вложениям в развитие транспортной инфраструктуры, образовательных учреждений и т. д. Таким образом, в Европе в сфере благоустройства населенных пунктов стал необходимым новый взгляд.

В связи с этим в городах Франции начали вырисовываться новые подходы к пониманию благоустройства.

Так, Дени Руссо и Жорж Возей предлагают рассматривать термин «местное, или городское благоустройство» вместе с другими терминами «урбанизм» и «благоустройство территории», которые часто трудно различить. Они отмечают, что эту разницу невозможно описать несколькими фразами, поэтому возникает потребность ссылаться на общеизвестные теории, которые объединяют эти понятия. Они предлагают отталкиваться от следующих размышлений о сущности «города».

1) Города не контролируют больше своего роста. Города можно рассматривать как очень крупные объекты, которые когда-нибудь строились или строятся.

2) Постоянное усложнение процессов функционирования городов. Трудности восприятия городского проектирования, которые возникают с растущей инфраструктурной сложностью городов. Ни один город не похож на другой, и не может служить моделью для других городов. Составляющие городов разнообразны и взаимосвязаны.

3) Город является опорой власти. Понятие «город» с точки зрения урбанизма заключается в функционировании власти в городе.

Дени Руссо и Жорж Возей также рассматривали важность зависимости сущности понятия «благоустройство» и градостроительства. Так они различали:

модели градостроительства:

- градостроительство с точки зрения создателя;
- градостроительство с точки зрения подрядчика;
- градостроительство с точки зрения пейзажиста;
- градостроительство с точки зрения мечтателя;
- восприятие благоустройства города:

– дороги (улицы и дороги, тротуары, набережные, аллеи);

– границы (стены, реки);

– кварталы (город как шахматная доска, на которой расставлены фигуры более или менее важные, объединенные в определенное целое);

– узлы (пересекающиеся дороги, переходы, выходы к воде или метро);

– ориентиры (физические приметы города – колокольня, башня, шпиль церкви, собор, памятные места, природные элементы).

Также Дени Руссо и Жорж Возей рассматривали благоустройство с позиции упорядочения территории. Они отмечали, что те, кто занимается благоустройством, действуют от

имени экономической и политической власти и могут вносить в предложенные проекты противоречивые интересы в развитие города.

Планы развития городов могут разрабатываться на уровне регионов относительно крупных региональных или межмуниципальных объектов, к чему привлекаются органы государственной власти. Во Франции это выглядит главным образом как путь децентрализации власти с учетом местных особенностей. Таким образом, государственная власть вовлекается в процессы принятия решения в сфере благоустройства населенных пунктов.

Во всех изложенных теоретических разработках по благоустройству населенных пунктов относительно градостроительства, ландшафтной архитектуры и озеленения территорий значительное место отводилось разработке требований к этой сфере, что в дальнейшем получило правовой характер и статус в вопросах государственного регулирования.

Само благоустройство населенных пунктов стало зависеть от следующего:

1) от политической власти – а именно от уровня и широты полномочий органов власти (оно не всегда соответствует реальным потребностям);

2) от экономической ситуации – если местное развитие зависит от политической власти, то оно также зависит и от экономического развития крупных мировых и национальных предприятий;

3) от технологических нововведений – благоустройство населенных пунктов является составной частью применения новых технологий, а сам город все больше отвечает интересам людей.

Подытоживая результаты исследования на примере Франции, нам удалось рассмотреть социально-экономические предпосылки становления сферы благоустройства населенных пунктов, в том числе теоретико-методологические основы государственного регулирования этой сферы, основанные на развитии общественного благосостояния за счет постоянного повышения требований к состоянию территорий жизнедеятельности населения. С нашей точки зрения, в дальнейшем было бы целесообразно также изучить опыт становления системы государственного регулирования сферы благоустройства населенных пунктов в восточноевропейских странах, особенно в странах бывших советских республик.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Пряхін Є. В. *Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є. В. Пряхін; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2007. – 19 с.*

2 Драган І. О. *Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / І. О. Драган; Акад. муніцип. упр. – К., 2011. – 36 с.: рис. – укр.*

3 Олійник Н. І. *Державне регулювання ринку житла в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Н. І. Олійник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 36 с.*

4 Логвиненко В. І. *Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні: автореф. дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 / Володимир Іванович Логвиненко; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2009. – 40 с.: рис. – укр.*

5 Бодров В. Г. *Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. – К.: Академвидав, 2010. – 520 с.*

6 Бирюков Л. Е. *Основы планирования и благоустройства населенных мест и промышленных территорий: уч. пособие для вузов / Л. Е. Бирюков. – М.: Высшая школа, 1978. – 232 с.*

7 *Архітектор Ле Корбюзьє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studzona.com>.*

8 Теодорский В. С. *Садово-парковое строительство и хозяйство: Учеб. для техникумов / В. С. Теодорский. – М.: Стройиздат, 1989. – 351 с.*

9 *Розвиток зеленого будівництва в містах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://flowerlib.ru>.*

10 *L'aménagement urbain / D. Rousseau, G. Vauzeilles. – Vendome: PUF, 1992. – 126 p. – (Que sais-je?).*