

DOI 10.58351/2949-2041.2025.29.12.017

Бровко Илья Сергеевич, магистрант
Оренбургского филиала РАНХиГС

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АРХИТЕКТУРНО-ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО СОВЕТА КАК ЭЛЕМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация. В условиях трансформации градостроительной политики России ключевой задачей становится повышение эффективности институтов, ответственных за качество городской среды. Архитектурно-градостроительные советы (далее – АГС), будучи формально созданными во многих регионах, зачастую остаются малоизученными с точки зрения их реального управленческого вклада и эффективности.

Целью данного исследования является системный мониторинг и оценка деятельности АГС как элемента системы государственного и муниципального управления развитием территорий. Эмпирической базой послужила деятельность АГС при Губернаторе Оренбургской области за период 2020-2024 гг. В работе применен комплекс методов, включающий нормативно-правовой анализ и сравнительный анализ проектных решений. В результате выявлены системные ограничения эффективности совета: фрагментарность и реактивный характер рассмотрения проектов, декларативный статус рекомендаций, отсутствие механизмов контроля их исполнения и слабая интеграция с муниципальным уровнем. Установлено, что вследствие этого совет функционирует преимущественно как дискуссионная площадка для крупных объектов в Оренбурге, не реализуя свой потенциал стратегического инструмента управления развитием всей территории области.

На основе выводов сформулирован комплекс практических рекомендаций, направленных на интеграцию АГС в административные процедуры: от закрепления юридического веса его заключений до создания двухуровневой модели взаимодействия с муниципалитетами. Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты и предложенная методика могут быть использованы для аудита и оптимизации деятельности аналогичных советов в других субъектах РФ.

Ключевые слова: Архитектурно-градостроительный совет, государственное управление, муниципальное управление, управление развитием территорий, мониторинг эффективности, градостроительная политика, Оренбургская область.

Введение

Формирование комфортной и эстетичной городской среды утвердилось в современной России в качестве одного из приоритетов государственной политики, что закреплено в национальных проектах и стратегических документах пространственного развития. Эффективность реализации этой политики напрямую зависит от качества работы институтов, осуществляющих градостроительное регулирование и управление развитием территорий.

В условиях высокой интенсивности нового строительства задача комплексного контроля за архитектурно-художественным обликом зданий и их соответствием контексту места становится особенно актуальной [4].

В этой связи ключевую роль в системе таких институтов призваны играть архитектурно-градостроительные советы (АГС) – постоянно действующие консультативно-совещательные органы, создаваемые при органах государственной и муниципальной власти. Их миссия



заключается в обеспечении профессиональной экспертизы проектных решений, согласовании публичных и частных интересов в застройке и, в конечном счете, в повышении качества архитектурно-пространственной среды. Однако наблюдается системное противоречие между широким распространением таких советов в субъектах РФ и отсутствием научно обоснованных критериев оценки их реальной эффективности как инструмента управления. Деятельность АГС зачастую освещается лишь в нормативном ключе или в формате прогнозных ожиданий (как, например, в исследованиях, посвященных Ульяновску [3]), тогда как комплексный анализ их практического функционирования, влияния на принимаемые управленческие решения и глубины интеграции в систему публичной власти остается лакуной в научной и экспертной повестке.

Целью настоящего исследования является проведение системного мониторинга и оценки деятельности архитектурно-градостроительного совета как элемента системы государственного и муниципального управления развитием территорий.

Для достижения данной цели были последовательно решены следующие задачи:

1. Проанализировать нормативно-правовые и организационные основы деятельности АГС при Губернаторе Оренбургской области, выявив его формальные полномочия и потенциальные управленческие риски.

2. Осуществить мониторинг и содержательный анализ практической деятельности совета за период 2020–2024 гг. на основе данных, доступных в открытых источниках (официальные сайты органов власти, новостные публикации, интервью участников процесса).

3. Оценить фактическое влияние решений АГС на итоговые градостроительные решения через сравнительный анализ проектов на разных стадиях их согласования.

4. На основе выявленных системных ограничений разработать комплекс практических рекомендаций по повышению эффективности АГС и его интеграции в административные процедуры управления развитием территорий.

Методологическую основу работы составили системный подход, методы нормативно-правового и сравнительно-сопоставительного анализа.

Научная новизна исследования заключается в применении методики мониторинга и оценки эффективности к деятельности АГС, что позволяет перейти от его описания как формального института к анализу реальных управленческих практик и результатов.

Нормативно-организационные рамки деятельности АГС Оренбургской области

1. Правовой статус и место в системе власти

Архитектурно-градостроительный совет Оренбургской области был учрежден в соответствии с Указом Губернатора № 471-ук от 3 октября 2019 года «Об архитектурно-градостроительном совете при Губернаторе Оренбургской области» [2]. Данный правовой акт определяет АГС как постоянно действующий консультативно-совещательный орган при высшем должностном лице региона. Такой статус, с одной стороны, подчеркивает высокий политический вес совета и его непосредственную связь с центром принятия стратегических решений.

С другой стороны, это создает потенциальный управленческий риск: деятельность совета может быть подвержена влиянию текущей административной повестки, а его заседания – формализованы в рамках протокольных мероприятий.

2. Состав совета: баланс интересов и потенциал для конфликта

Анализ состава АГС, определенного Указом, позволяет выявить широкую представленность различных стейкхолдеров (см. Таблицу 1). Однако количественное представительство не всегда соответствует балансу влияния на итоговые решения.



Таблица 1

Структура представительства в АГС Оренбургской области

| Категория представителей | Примеры | Предполагаемый интерес/роль |
|---|--|--|
| Официальные лица региональной и муниципальной власти | Министры, заместители председателя правительства, главы профильных комитетов, главные архитекторы, заместители глав городов. | Реализация ведомственных и муниципальных программ, соблюдение регламентов, политическая целесообразность. |
| Представители подведомственных и экспертных организаций | Руководители центров и институтов развития, представители Союза архитекторов России. | Профессионально-экспертная оценка, научно-методическое обеспечение. |
| Представители бизнес-сообщества | Девелоперы, застройщики. | Экономическая эффективность и реализуемость проектов, сроки согласований. |
| Приглашенные эксперты и представители общественных институтов | Архитекторы-практики, представители органов охраны культурного наследия. | Независимая профессиональная критика, защита публичных интересов, сохранение историко-культурного контекста. |

Преобладание в составе представителей органов исполнительной власти может неявно смещать фокус обсуждения с фундаментальных вопросов качества среды на задачи оперативного согласования и снятия административных барьеров. При этом «приглашенные эксперты» не имеют четкого квотного представительства, что ставит их мнение в зависимость от воли председательствующего. Такой состав формирует поле для внутреннего конфликта между интересами административного контроля, коммерческой эффективности и профессионально-общественной экспертизы.

3. Компетенции и регламент работы: формальные границы влияния

Согласно положению, разработанному в рамках Градостроительного кодекса РФ [1], к компетенции АГС отнесено рассмотрение ключевых документов территориального планирования и проектов капитального строительства, «оказывающих значительное влияние на архитектурный облик и градостроительную ситуацию» [2]. Фактически совет позиционируется как верховный «художественно-экспертный фильтр» для наиболее значимых инициатив в регионе.

Организационный регламент предусматривает проведение плановых заседаний не реже одного раза в квартал, что для региона с активной инвестиционно-строительной деятельностью может свидетельствовать о селективном, а не всеобъемлющем характере рассмотрения проектов. Формирование повестки и решение о проведении внеплановых заседаний находится в исключительной компетенции председателя (Губернатора или его заместителя) [2], что централизует управление рабочим процессом и может ограничивать реакцию на актуальные, но не запланированные градостроительные проблемы.

4. Правовая сила решений: ключевое ограничение эффективности

Наиболее значимым с точки зрения управления является статус решений, принимаемых АГС. Указ прямо указывает, что решения совета носят рекомендательный характер. Они подлежат направлению в соответствующие органы власти «для использования в практической работе» [2]. Данная формулировка создает фундаментальную правовую коллизию: экспертное заключение высшего консультативного органа региона не является обязательным для исполнения ни застройщиком, ни окончательным инстанцией, выдающей разрешение на строительство.



Таким образом, между экспертной оценкой и окончательным управленческим решением существует правовой вакуум, что в практике может приводить к игнорированию рекомендаций совета под предлогом экономической или технической целесообразности.

5. Выводы по разделу

Проведенный нормативно-управленческий анализ позволяет сделать следующие промежуточные выводы:

1. АГС Оренбургской области обладает высоким политическим статусом и широким, но внутренне противоречивым составом, где доминируют интересы органов власти.
2. Регламент работы предполагает рассмотрение лишь избранных, наиболее значимых проектов, что ограничивает системное влияние совета на всю градостроительную политику.
3. Ключевым системным ограничением является рекомендательный статус решений АГС, который лишает его выводы обязательной юридической силы и позволяет нивелировать их в дальнейших административных процедурах. Этот фактор ставит под вопрос саму возможность эффективного выполнения советом функции «фильтра» качества.

Данные выводы, основанные на анализе формальных рамок, формируют гипотезу о низкой практической эффективности совета, которая будет проверена в следующем разделе через мониторинг его реальной деятельности.

Мониторинг практической деятельности АГС Оренбургской области: эмпирический анализ (2020-2024 гг.)

Методология и источники мониторинга

Для оценки практической деятельности АГС был применен метод анализа открытых данных. Мониторинг проводился за период с 2020 по 2024 год с использованием следующих источников:

1. Официальные ресурсы: Сайт Правительства Оренбургской области и Министерства архитектуры и пространственно-градостроительного развития региона.
2. Новостные агрегаторы и СМИ: Региональные информационные агентства (RIA56, «Европейско-Азиатские Новости»), отраслевые издания.
3. Ключевые поисковые запросы: «архитектурно-градостроительный совет Оренбургской области заседание», «рассмотрение на градсовете Оренбург», «решение АГС проект» В результате выявлено и проанализировано 5 ключевых проектов, рассмотренных советом в 2024-2025 году, что позволяет сделать репрезентативные выводы о характере его работы.

Количественные и качественные индикаторы деятельности

Анализ публичной активности показал, что в 2024 году было анонсировано и освещено как минимум 3 открытых заседания АГС. На них было рассмотрено не менее 5 проектов, что косвенно подтверждает тезис о селективном, а не тотальном характере экспертизы. Все проекты можно классифицировать по типам (Табл. 2).

Таблица 2

Классификация проектов, рассмотренных АГС Оренбургской области
(по данным открытых источников, 2024-2025 гг.)

| № | Название проекта / Объект | Тип проекта | Характер решения АГС | Публичность обсуждения |
|----|---|---|---|------------------------------------|
| 1. | Концепция благоустройства пл. Комсомольской и стелы в Орске | Благоустройство, монументальное искусство | Отклонение, обязательная доработка | Открытое, с публикацией заключений |
| 2. | Реконструкция здания по ул. Постникова, 31/1 в Оренбурге | Реконструкция в исторической среде | Условное одобрение с ключевыми требованиями (ППТ) | Открытое, с публикацией заключений |



| | | | | |
|----|--|-------------------------------------|--|------------------------------------|
| 3. | Жилой дом по пер. Южный/Алексеевский в Оренбурге | Новое жилищное строительство | Отправлен на доработку по технич. и инфрастр. замечаниям | Открытое, с публикацией заключений |
| 4. | Жилые дома на ул. Липовой в Оренбурге | Многоэтажное жилищное строительство | Неизвестно (решение не опубликовано) | Закрытое заседание |
| 5. | Комплексная застройка на ул. Брестской в Оренбурге | Комплексное развитие территории | Неизвестно (решение не опубликовано) | Закрытое заседание |

Анализ ключевых проектов: дихотомия эффективности и непрозрачности

Проведенный анализ выявил две контрастные модели работы совета.

Модель 1: АГС как эффективный экспертный фильтр. Данная модель проявляется в проектах 1-3. Совет демонстрирует:

□ Системный подход: Отказ рассматривать объект в отрыве от планировки всего квартала (проект 2, 3) [5]. Это выходит за рамки эстетики и направлено на предотвращение градостроительных ошибок.

□ Междисциплинарную экспертизу: Проверка проектов не только на архитектурное качество, но и на соответствие пожарным, социальным нормам, нагрузку на инфраструктуру (проект 3) [5].

□ Реальное влияние: В случае с концепцией в Орске (проект 1) решение, поддержанное губернатором, привело к отклонению проекта и обязательной его переработке [4], что свидетельствует о фактически обязывающей силе рекомендаций при распределении бюджетных средств.

Модель 2: АГС как институт ограниченной прозрачности. Данная модель проявляется в проектах 4-5 [6], а также в информации о кадровых изменениях.

Ей свойственны:

□ Практика закрытых («кулуарных») заседаний, на которые не приглашаются СМИ. Решения по масштабным проектам (многоэтажная застройка на ул. Липовой и Брестской) не публикуются.

□ Создание информационного вакуума, который не позволяет ни общественности, ни профессиональному сообществу оценить обоснованность решений. Это противоречит принципам открытости публичной власти.

□ Вопросы к независимости и общественному доверию, возникающие в связи с изменениями в персональном составе совета, упомянутыми в источниках.

Сводные выводы по результатам мониторинга

Эмпирический анализ частично опровергает, а частично подтверждает гипотезы, выдвинутые на основе нормативного анализа.

1. Подтверждено: Совет действует селективно, рассматривая ограниченное число проектов, преимущественно в г. Оренбурге.

2. Опровергнуто для части проектов: Тезис о полной неэффективности рекомендательного статуса не подтвердился. В случаях, связанных с бюджетным финансированием (проект 1) или инициированных органами власти, решения АГС имеют реальный вес и ведут к переработке проектов.

3. Подтверждено и усилено: Проблема прозрачности является системной. Существует практика разделения заседаний на открытые (по «техническим» или менее резонансным проектам) и закрытые (по крупной коммерческой застройке), что создает почву для дефицита общественного контроля и снижения доверия к институту.



4. Выявлено новое: АГС проявляет себя как комплексный эксперт, чьи заключения касаются не только архитектуры, но и вопросов транспортной, социальной инфраструктуры и правового оформления территорий, что повышает его потенциальную ценность как инструмента управления.

Предложения по повышению эффективности АГС как элемента управления развитием территорий

Проведенный мониторинг и анализ выявили дихотомию в деятельности АГС Оренбургской области: с одной стороны, его потенциал как квалифицированного экспертного фильтра, с другой – системные ограничения, снижающие управленческое воздействие и подрывающие публичное доверие. На основании этого сформулирован комплекс взаимосвязанных предложений, адресованных органам государственной и муниципальной власти региона.

Нормативно-процедурные меры: от рекомендации к регламентированному учету

Ключевая проблема – рекомендательный статус решений – может быть частично решена через их интеграцию в административные процедуры без изменения федерального законодательства.

1. Закрепить учет заключений АГС в административных регламентах. Целесообразно внести изменения в региональные и муниципальные административные регламенты выдачи разрешений на строительство и проведения государственной экспертизы проектной документации. Для объектов, подлежащих рассмотрению АГС, положительное заключение совета должно стать обязательным документом для получения разрешительной документации. Это придаст решениям совета де-факто обязательный характер в рамках существующих процедур.

2. Детализировать критерии вынесения проектов на рассмотрение. В Положение об АГС необходимо включить четкий перечень критериев, при которых проект подлежит обязательному рассмотрению (например, строительство в границах зон охраны ОКН, плотность застройки выше установленной, отклонение от параметров, разрешенных ПЗЗ, использование средств бюджета). Это снизит субъективизм при формировании повестки.

Организационные меры: обеспечение системности и прозрачности

Для преодоления селективности и непрозрачности необходимы изменения в организации работы совета.

Внедрить двухуровневую модель взаимодействия. Целесообразно создать муниципальные архитектурно-градостроительные советы в крупнейших городских округах (Оренбург, Орск, Новотроицк), которые будут рассматривать локальные проекты, опираясь на методические рекомендации регионального АГС. Региональный совет должен фокусироваться на стратегических объектах, генпланах и разрешении конфликтных ситуаций. Это обеспечит более широкий охват и разгрузку областного совета.

4. Установить гарантии публичности и стандарты отчетности. Необходимо закрепить в регламенте, что все заседания АГС, за исключением случаев, связанных с охраной государственной тайны, являются открытыми. Обязательной должна стать публикация в течение ограниченного времени (например, 5 рабочих дней): повестки, стенограмм или развернутых протоколов с указанием позиций членов совета, итоговых заключений. По проектам, рассмотренным на закрытых заседаниях, должен публиковаться как минимум итоговый протокол с решением и общей (не детализированной) аргументацией.

Информационно-технологические меры: цифровизация контроля и обратной связи

5. Создать публичный цифровой реестр (кадастр) решений АГС. На базе геоинформационной системы (ГИС) Оренбургской области следует разработать открытый интерактивный ресурс. На цифровую карту должны наноситься все объекты, прошедшие через совет, с прикрепленными заключениями, проектными материалами и фотофиксацией хода реализации. Это обеспечит наглядный мониторинг исполнения решений и станет инструментом общественного контроля.



6. Формализовать процедуру общественных обсуждений для резонансных проектов. Для объектов, вызывающих значительный общественный интерес, рекомендация АГС о проведении публичных слушаний должна быть обязательной для застройщика и органа власти. Результаты слушаний должны включаться в пакет документов для повторного рассмотрения советом.

Кадровые и экспертные меры: укрепление независимости и профессионализма

7. Регламентировать квоты и порядок ротации независимых экспертов. В Положении об АГС следует установить фиксированную квоту (например, не менее 1/3 состава) для представителей профессиональных и научных сообществ (архитекторы, урбанисты, реставраторы, экологи), не находящихся на государственной службе. Для них должен быть предусмотрен прозрачный конкурсный отбор и ротация раз в 2-3 года.

8. Разработать и внедрить методику оценки градостроительных решений. Для унификации подхода региональному АГС совместно с экспертами необходимо разработать методические рекомендации (чек-листы) по оценке проектов, включающие критерии архитектурно-художественного облика, социально-инфраструктурной обеспеченности, транспортного каркаса и экологии. Это повысит объективность и скорость экспертизы.

Заключение

Реализация предложенного комплекса мер позволит трансформировать АГС Оренбургской области из формально-совещательного органа в полноценный институт управления качеством пространственного развития. Ключевыми ожидаемыми эффектами станут: повышение исполнительской дисциплины за счет придания решениям большей обязательности; рост общественного доверия через обеспечение прозрачности; увеличение охвата и глубины экспертизы за счет создания двухуровневой системы и привлечения независимых экспертов. Таким образом, АГС сможет в полной мере реализовать свою миссию по формированию сбалансированной, комфортной и эстетически ценной городской среды Оренбургской области.

Список литературы:

1. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
2. Указ Губернатора Оренбургской области от 3.10.2019 № 471-ук «Об архитектурно-градостроительном совете при Губернаторе Оренбургской области».
3. Провалов, В. Е. Прогноз влияния градостроительного совета на облик города Ульяновска / В. Е. Провалов, Д. А. Борисов, Н. Е. Сафиуллова // Международная научно-техническая конференция молодых ученых БГТУ им. В.Г. Шухова, посвященная 170-летию со дня рождения В.Г. Шухова: Сборник докладов, Белгород, 16–17 мая 2023 года. – Белгород: Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова, 2023. – С. 354–357. – EDN ZTMZKR.
4. В Оренбурге состоялось заседание областного архитектурно-градостроительного совета // Официальный портал Правительства Оренбургской области, 15.02.2024.
5. Состоялось третье в этом году заседание областного архитектурно-градостроительного совета при Губернаторе Оренбургской области // Министерство архитектуры и пространственно-градостроительного развития Оренбургской области, 02.09.2024.
6. «Оренбургский градсовет прошел без СМИ...» // Сетевое издание РИА «Европейско-Азиатские Новости», 11.03.2025.

