



Дмитрий Юрьевич at [https://unsplash.com/@d\\_try16](https://unsplash.com/@d_try16)

# Проблемы организации участия граждан в программах городского благоустройства (на примере Екатеринбурга, Петрозаводска и Санкт-Петербурга)

Елена Цумарова<sup>1</sup>, Инесса Тарусина<sup>2</sup>

## Введение

Участие населения в политике на местном уровне является одним из важнейших элементов местной демократии, формирования чувства ответственности за свой город и повышения легитимности местных органов управления. Целью данного проекта являлось исследование форм вовлечения граждан в процесс формирования комфортной городской среды в России. Вовлечение населения в эти процессы активно декларируется на официальном уровне, однако на практике оно развивается неравномерно и не всегда является значимым в процессе принятия решений. В рамках исследования мы пытались ответить на следующие вопросы: Какие формы общественного участия используются в России на местном уровне, как жители оценивают возможности участия в решении вопросов развития городской среды, и с какими проблемами сталкиваются?

## Методология исследования

Исследование практик участия граждан в программе «Формирование комфортной городской среды» проводилось в трех городах России: Екатеринбурге, Петрозаводске и Санкт-Петербурге. Такой выбор позволил включить в анализ города разных размеров, в которых используются разные механизмы вовлечения населения: общественные обсуждения в Санкт-Петербурге, голосование в Екатеринбурге, инициирование проектов и голосование в Петрозаводске. Методология исследования основывалась на использовании как количественных (репрезентативный опрос в городах, N=902), так и качественных (полуструктурированные интервью с активистами, участвующими и/или следящими за реализацией проекта, N=18, анализ документов и публикаций в СМИ) данных.

<sup>1</sup> Цумарова Елена Юрьевна, кандидат политических наук, доцент кафедры сравнительных политических исследований СЗИУ РАНХиГС. [tsumarova@gmail.com](mailto:tsumarova@gmail.com)

<sup>2</sup> Тарусина Инесса Геннадьевна, кандидат политических наук, заведующий кафедрой сравнительных политических исследований СЗИУ РАНХиГС. [tarusina-ig@ranepa.ru](mailto:tarusina-ig@ranepa.ru)

<sup>3</sup> Проект «Легитимность, городское планирование и устойчивое развитие в России и Скандинавии» (2017-21) осуществлялся при поддержке университета Мальмё и Шведского международного центра по развитию местного самоуправления (ICLD). Подробная информация о данном проекте: <https://rucarr.mau.se/research/lupsruss/>

## Аннотация

В рамках проекта «Легитимность, городское планирование и устойчивое развитие в России и Скандинавии»<sup>3</sup> наша команда проводила сравнительный анализ практик реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в трех городах. На основе анализа нормативных документов, публикаций в СМИ и социальных сетях, опроса и интервью мы выделили основные проблемы, связанные с вовлечением населения в процесс формирования городской среды, и сформировали рекомендации.

## About ICLD

The Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD) is part of the Swedish development cooperation. The mandate of the organization is to contribute to poverty alleviation by strengthening local governments.

## Результаты исследования



График 1. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

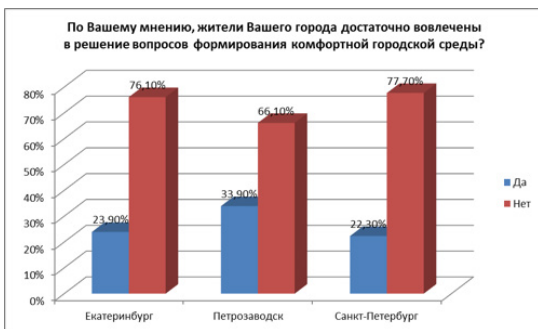


График 2. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

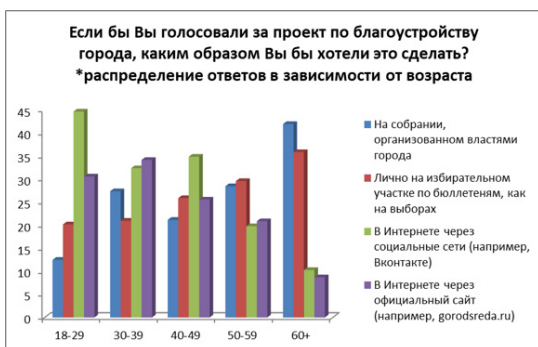


График 3. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

Проведенное исследование показало, что российское государство предпринимает разнообразные меры для вовлечения граждан в процессы благоустройства. Принятый в 2021 году «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов городской среды»<sup>4</sup> содержит описание разных форм участия населения на всех стадиях жизненного цикла проекта, а также предлагает конкретные механизмы работы с разными группами населения.

Официальные итоги реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» также выглядят вполне убедительно. Анализ проекта показывает, что за прошедшие пять лет власти удалось достичь промежуточных целей и с точки зрения благоустройства<sup>5</sup>, и с точки зрения вовлечения людей. Если в 2017 году основной формой вовлечения людей было так называемое трудовое участие (субботники), в котором приняло участие 33,4 тысячи человек примерно в половине субъектов федерации<sup>6</sup>, то в 2021, как уже отмечалось, в рейтинговом голосовании приняло участие 9,7 миллионов. При этом самым популярным объектом стал Преображенский парк в Академическом районе Екатеринбурга, за который было подано более 77 тысяч голосов. Представители органов управления регулярно отчитываются<sup>7</sup> об активном обсуждении с жителями проектов благоустройства, демонстрируя открытость и готовность учитывать интересы населения.

При этом со стороны населения ситуация оценивается иначе. Данные опроса показывают, что в среднем только 20,5% жителей исследуемых городов принимали участие в программах благоустройства<sup>8</sup>. При этом только 26,7% считает, что население достаточно вовлечено в решение вопросов развития городской среды (данные по городам представлены на Графиках 1 и 2).

Исследование показывает, что Интернет-голосование является наиболее удобным способом выражения общественного мнения

4 Минстрой России утвердил Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды // <https://minstroyrf.gov.ru/press/minstroy-rossii-utverdil-standart-vovlacheniya-grazhdan-v-reshenie-voprosov-razvitiya-gorodskoy-sredi/>

5 С реализованными проектами можно ознакомиться на официальном сайте: gorodsreda.ru  
6 Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2017 году // <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/f66/ITOG-13.04.2018-Godovoy-otchet-po-gorsrede.pdf>

7 Группа общественного контроля убедилась: работы в парке имени XXII Партсъезда идут по плану // Официальный портал екатеринбург.рф, 6 ноября 2020 // <https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/news/81892-gruppa-obshchestvennogo-kontrolya-ubedilas-raboty-v-parke-imeni-xxii-partseзда-idut-po-planu>; Жители Кукковки и Древланки обсудили проекты благоустройства // ИА Республика, 4 мая 2021 // <http://rk.karelia.ru/social/zhiteli-kukkovi-i-drevlyanki-obsudili-proekty-blagoustroistva/>; В поселке Металлострой создается народный парк // Администрация Санкт-Петербурга, 3 октября 2020 // <https://www.gov.spb.ru/press/governor/197531/>

8 Левада Центр/Университет г. Мальме, 2021. «Ваш город, ваше влияние, ваш голос», общероссийский репрезентативный опрос, N=2525. Опрос проводился методом личного интервью по общенациональной выборке в 97 городских и 40 сельских поселениях 17-28 июня 2021. Размер общероссийской выборки – 1623, выборка жителей трех исследуемых городов (Екатеринбург, Петрозаводск, Санкт-Петербург) – 900 человек.

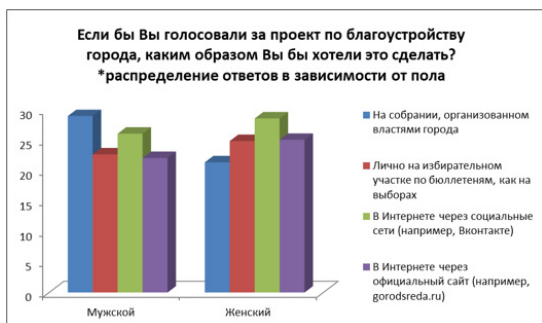


График 4. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

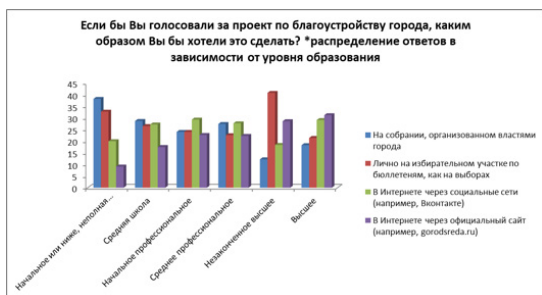


График 5. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

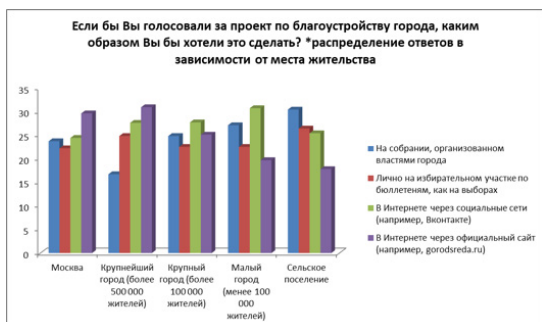


График 6. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

для тех групп населения, у которых нет проблем с доступом в Интернет. Опрос показал сильные различия в зависимости от возраста в предпочтительных способах общественного участия. Среди людей старше 60 лет 42% предпочли публичные слушания другим формам участия, по сравнению с 12% респондентов в возрасте до 30 лет. Напротив, 45% респондентов моложе 30 лет посчитали голосование через социальные сети наиболее удобным способом участия, по сравнению с 10% тех, кто старше 60 лет (График 3). Заметных гендерных различий в этом смысле обнаружено не было (График 4). Можно сделать вывод, что жители крупных городов с высоким уровнем образования предпочитают интернет-коммуникацию с органами управления относительно процессов улучшения своей городской среды (Графики 5 и 6).

На основе данных опроса и интервью с активистами были выделены следующие проблемы, связанные с вовлечением граждан, которые подчас возникают в ходе взаимодействия общества и органов управления:

- 1. Недостаточное информирование.** Граждане мало знают о существующих программах благоустройства, их особенностях, формах и механизмах участия в них. Информация подается либо в очень сжатом виде, либо сформулирована сложным для понимания бюрократическим языком.
- 2. Неудобное время и место проведения обсуждений.** Как правило, обсуждение проектов благоустройства проводится в будний день в рабочее время, когда большинство жителей находится на работе. Местом проведения собраний часто выступает здание местной администрации, которая может находиться далеко от места потенциального благоустройства. Все это приводит к тому, что нередко жители, заинтересованные в обсуждении, не имеют возможности высказать свое мнение очно на общественных слушаниях. Поэтому более успешными выглядят те проекты, которые предусматривают формы онлайн-обсуждений и/или голосований. Как было отмечено в интервью, «люди ходили, задавали вопросы в центре города... Там жители самых разных районов, они может не всегда и понимали, о каком парке (для благоустройства – авт.) речь идет» (активист, Екатеринбург).
- 3. Непрозрачный процесс принятия решений о проекте благоустройства.** Основным механизмом принятия решения о том, какую территорию будут благоустраивать в следующем году, является рейтинговое голосование. При этом окончательное решение принимается местными органами

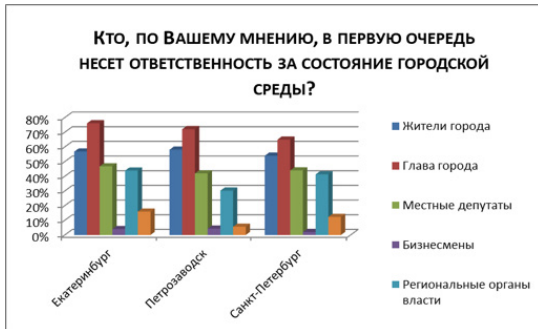


График 7. (По результатам опроса, проведенного Левада-Центром и Университетом Мальмё, 2021).

управления. И иногда результаты рейтингового голосования и принятое решение не совпадают, что вызывает недовольство жителей. Так, например, проект, получивший больше всего голосов жителей в рейтинговом голосовании 2021 года в Санкт-Петербурге, запланирован для реализации только в 2024 году<sup>9</sup>.

- Отсутствие у граждан возможности контролировать ход реализации проекта.** Как показало исследование, взаимодействие органов управления и жителей происходит только в начале жизненного цикла проекта: в процессе выбора территории и возможного дизайна благоустройства. Затем коммуникация, как правило, прекращается, а итоговый результат благоустройства не всегда в полной мере соответствует пожеланиям жителей. Наибольший резонанс в последний год получила ситуация в Санкт-Петербурге, где администрация района изменила согласованный с жителями проект благоустройства<sup>10</sup>.
- Противоречивые мнения о распределении ответственности за состояние городской среды между жителями и органами управления (График 7).** Согласно результатам опроса, основную ответственность за состояние городской среды жители переносят на органы управления, из-за чего участие населения рассматривается как неважное и не необходимое. Однако в то же время более 50% респондентов отметили, что жители города также отвечают за состояние городской среды.

## Рекомендации

Для повышения уровня участия граждан в реализации программ благоустройства необходимо:

- Повышать качество информирования.** Информация о программах благоустройства должна быть доступна, понятна, лаконична. Наиболее предпочтительным форматом является инфографика, наглядно иллюстрирующая возможности участия населения. Необходимо использовать разные каналы распространения информации для расширения аудитории. Например, наиболее популярными источниками информации являются социальные сети, местные печатные и онлайн СМИ, а также телевидение.
- Организовывать общественные обсуждения в тех районах, в которых планируется благоустройство.** Информация

<sup>9</sup> См. общественную дискуссию в социальной сети «ВКонтакте»: [https://vk.com/kb\\_spb?w=wall-157028191\\_14036](https://vk.com/kb_spb?w=wall-157028191_14036) (дата обращения 9.10.2021)

<sup>10</sup> См., например: «Поиграли в соучастие и хватит». Вдоль Каменного берега в Красносельском районе создадут общественное пространство, только не для жителей, а для питейного заведения. MR7.ru, 5 июня 2021: <https://mr-7.ru/articles/233150/> (дата обращения: 20.11.2021)



### Вопросы для обсуждения:

1. Как организован процесс вовлечения граждан в вашем муниципалитете?
2. Какие основные проблемы взаимодействия с населением вы бы выделили?
3. Как можно привлечь больше граждан к решению вопросов местного значения?

об обсуждениях должна заранее распространяться среди жителей и других заинтересованных групп конкретного района. Вопросы и материалы для обсуждения необходимо публиковать в открытом доступе с возможностью комментирования и получения обратной связи. Процесс обсуждения необходимо проводить в несколько этапов и в разных форматах (эпоха пандемии диктует онлайн формат), позволяющих корректировать проект в соответствии с пожеланиями всех категорий жителей. Такой подход соучаствующего проектирования позволит учесть интересы большинства групп населения и снизит конфликтную составляющую коммуникации.

3. **Сделать механизм принятия решений при выборе территории для благоустройства более прозрачным.** Выбор способа принятия решений целесообразно проводить с учетом мнения населения. Исследование показывает, что интернет-голосование является наиболее удобным способом голосования, однако оно исключает те группы населения, которые имеют проблемы с доступом к сети Интернет. Проведенное исследование позволяет утверждать, что есть зависимость между возрастом и формами общественного участия. Поэтому рекомендуется комбинирование очного и онлайн-голосования для максимального охвата мнений жителей, принадлежащих в разным социальным группам.
4. **Обеспечить механизмы общественного участия и контроля на стадии реализации проекта.** Необходимо проводить регулярные встречи с жителями для обсуждения хода реализации проекта. Включать наиболее активных граждан в рабочие группы, обладающие полномочиями контроля и корректировки процесса реализации.
5. **Внедрение практик тактического урбанизма<sup>11</sup>,** которые позволили бы за короткое время благоустроить территорию силами самих горожан. Проведение субботников, посадка цветов или деревьев, установка скамеек или организация велопарковок не требуют больших финансовых затрат, занимают немного времени, и формируют у жителей чувство ответственности за город.

<sup>11</sup> Тактический урбанизм - это подход к изменению городской среды через краткосрочные, недорогие и легко масштабируемые изменения, которые имеют долгосрочные последствия (<https://parcitypatory.org/2020/07/31/tactical-urbanism/>).

### Библиография:

Левада Центр/Университет г. Мальме, 2021. «Ваш город, ваше влияние, ваш голос», общероссийский репрезентативный опрос, N=2525. Опрос проводился методом личного интервью по общенациональной выборке в 97 городских и 40 сельских поселениях 17-28 июня 2021. Размер общероссийской выборки – 1623, выборка жителей трех исследуемых городов (Екатеринбург, Петрозаводск, Санкт-Петербург) – 900 человек.

Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Президент России, URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201805070038.pdf> (дата обращения: 09.19.2021)

### Дополнительная литература:

1. Паченков, О., Воронкова, Л. (2021). «Новый городской активизм» и «публичная политика» в России (на примере Санкт-Петербурга). Журнал исследований социальной политики. №19(2): 253-268.

2. Kasymova J. (2017). Understanding the Challenges and Sustainability of Citizen Engagement in the Budgeting Processes of Developing Countries. Administration & Society, Vol. 49(3): 374–393

3. Shulga I., Shilov L., Sukhova A., and Pojarski P. (2019). Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. Social protection and jobs discussion paper; no. 1931 Washington, D.C.: World Bank Group. [<http://documents.worldbank.org/curated/en/431001559771571513/Can-Local-Participatory-Programs-Enhance-Public-Confidence-Insights-from-the-Local-Initiatives-Support-Program-in-Russia>]

### Название и резюме

#### Проблемы организации участия граждан в программах городского благоустройства (на примере Екатеринбурга, Петрозаводска и Санкт-Петербурга)

Активизация общественного участия в процессе развития городской среды зависит от форм вовлечения, используемых местными органами управления, а также от их способов и условий их реализации (широта информирования населения, каналы коммуникации, время проведения процедур, стадии политического цикла, на которых происходит вовлечение граждан и т. д.). Аналитическая записка содержит практические рекомендации по совершенствованию процесса вовлечения граждан, разработанные на основе анализа опыта реализации программы ФКГС (проектов по благоустройству) в трех российских городах.

### Благодарность

Подготовка аналитической записки стала возможной благодаря грантовой поддержке Шведского международного центра по развитию местного самоуправления (ICLD).

### Contact details

Swedish International Centre for Local Democracy

Visiting address Söderväg 1D, 621 58 Visby

Telephone +46 498-29 91 00

E-mail [info@icld.se](mailto:info@icld.se)

Web [www.icld.se](http://www.icld.se)

