

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.6

УДК 352:323.21+711.5, ББК 60.561.3

© Максимов А.М., Ненашева М.В., Верещагин И.Ф., Шубина Т.Ф., Шубина П.В.

## Формирование комфортной городской среды: проблемы взаимодействия общества и власти при реализации приоритетных проектов на муниципальном уровне управления\*



**Антон Михайлович  
МАКСИМОВ**

Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Российской академии наук  
Архангельск, Российская Федерация  
e-mail: a.maksimov@fciactic.ru  
ORCID: 0000-0003-0959-2949; ResearcherID: I-3948-2018



**Марина Викторовна  
НЕНАШЕВА**

Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова  
Архангельск, Российская Федерация  
e-mail: m.nenasheva@yandex.ru  
ORCID: 0000-0002-2875-5638; ResearcherID: M-5829-2015



**Илья Федорович  
ВЕРЕЩАГИН**

Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова  
Архангельск, Российская Федерация  
e-mail: i.vereschagin@narfu.ru  
ORCID: 0000-0002-5405-0762; ResearcherID: U-4111-2017

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Архангельской области в рамках научного проекта № 18-411-290010 р\_а «Модели коммуникативного управления в развитии городского пространства (на примере Архангельской области)».

**Для цитирования:** Формирование комфортной городской среды: проблемы взаимодействия общества и власти при реализации приоритетных проектов на муниципальном уровне управления / А.М. Максимов, М.В. Ненашева, И.Ф. Верещагин, Т.Ф. Шубина, П.В. Шубина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 1. С. 71–90. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.6

**For citation:** Maksimov A.M., Nenasheva M.V., Vereshchagin I.F., Shubina T.F., Shubina P.V. Creating a comfortable urban environment: problems of interaction between society and government in the implementation of priority projects at the management municipal level. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no. 1. pp. 71–90. DOI: 10.15838/esc.2021.1.73.6



**Татьяна Федоровна  
ШУБИНА**

Северный (Арктический) федеральный университет имени  
М.В. Ломоносова  
Архангельск, Российская Федерация  
e-mail: t.shubina@narfu.ru  
ORCID: 0000-0002-2403-9810; ResearcherID: AAK-8247-2020



**Полина Владимировна  
ШУБИНА**

Северный (Арктический) федеральный университет имени  
М.В. Ломоносова  
Архангельск, Российская Федерация  
e-mail: p.shubina@narfu.ru  
ORCID: 0000-0002-7380-1947; ResearcherID: AAB-8552-2020

**Аннотация.** С 2017 года в России реализуется федеральная программа по формированию комфортной городской среды, целью которой является повышение уровня благоустроенности придомовых и общественных территорий. Программа предполагает активное вовлечение граждан, учитываемое при составлении индекса качества городской среды. На примере эмпирического исследования, проведенного методом массового опроса и экспертного интервью в городах Архангельской области, в статье анализируется степень гражданского участия жителей в реализации проектов по формированию комфортной городской среды, оценивается эффективность существующих механизмов взаимодействия общества и власти. Авторы исходят из теоретического положения о том, что социальная активность — это деятельность по преобразованию гражданами окружающей среды, осуществляемая под воздействием внешних и внутренних факторов. К числу внешних факторов относится деятельность муниципальных органов власти, которые информируют жителей городов о программе по формированию комфортной городской среды, а также вовлекают их в реализацию проектов. Внутренними факторами являются личная заинтересованность граждан и их значимое участие в программе. Результаты социологического опроса свидетельствуют о высоком потенциале социальной активности граждан, выступающем необходимым условием эффективного взаимодействия власти и общества и успешной реализации программы. Однако на практике участие городских жителей остается на низком уровне. К числу основных причин этого относятся слабая информированность горожан о реализуемой программе, отсутствие понятных схем взаимодействия власти и общества, а также понимания основополагающих принципов программы, что, в свою очередь, приводит к пассивности и недоверию по отношению к представителям власти. Сделан вывод о том, что для повышения степени гражданского участия необходима система мер, которая позволит скорректировать существующие способы коммуникации государства и населения и повысить эффективность реализации программы по формированию комфортной городской среды.

**Ключевые слова:** гражданское участие, городской житель, комфортная городская среда, вовлеченность, публичная коммуникация, муниципальное управление, городское сообщество.

### Введение

Город – это среда, включающая в себя окультуренную человеком природу и искусственно созданное им пространство. Городская среда – это комплекс различных факторов и условий, которые управляют человеком и которыми управляет человек. Исследования влияния городской среды на человека ведутся со времен античности, однако научная основа урбанистики была заложена лишь на рубеже XIX–XX веков.

В первой четверти XX века средовая проблематика урбанизма развивалась в рамках Чикагской школы социологии (Р. Парк, Э. Берджес, Л. Вирт). Последний подчеркивал: «Нигде человеческий род не отходил от органической природы столь далеко, как в жизненных условиях, характерных для большого города» [1, с. 170]. Отличительной особенностью современной городской жизни является пространственно-временная разобщенность отдельных видов жизнедеятельности. Исследователи отмечают, что город предоставляет человеку возможности разнообразных занятий, но одновременно ослабляет родственные и соседские связи, характер отношений меняется с эмоциональных на формальные, солидарность сменяется конкуренцией, доминируют вторичные контакты, социальные отношения сегментируются.

Можно выделить четыре основных фокуса локализации жизнедеятельности горожан: 1) собственно учреждения культурного обслуживания (театры, кинотеатры, цирки, музеи, библиотеки и т. п.); 2) место работы, где человек проводит значительную часть дня; 3) жилище человека, где концентрируются отдельные средства массовой коммуникации (телефон, радио, телевизор, интернет, газеты и т. п.); 4) городская среда обитания (улицы, площади, скверы, парки, дворы). Городская среда обитания, с одной стороны, и жилище, с другой, образуют два полюса (фокуса) жизнедеятельности горожанина: публичный и индивидуально-личный. В первом он реализует себя как представитель общественной популяции, как собственно городской житель, во втором – как член малой группы, сообщества, семьи. Важно, что и городская среда, и жилище, и место работы, и учреждения культурного обслуживания как бы восполняют «частичность» городского существования человека за счет вовлечения его в городской образ жизни.

Следующий этап изучения городской среды пришелся на 60–70 гг. XX века, когда междисциплинарные исследования сфокусировались на выявлении адекватных человеку и обществу критериев качества городской среды. Так, Р. Баркер сделал вывод о том, что поведение человека невозможно объяснить вне его связей с непосредственной средой, вместе они создают экоповеденческий цикл [2, с. 143–165]. К. Линч, поместив в центр человеческое восприятие городской среды, заложил, как считается, основу так называемого средового подхода. Он связал пространственное и временное измерения окружающей среды в единое представление о ней – целостное, «почти не поддающееся расчленению, со всеми разнообразными связями, которые ее пронизывают» [3, с. 6].

Сегодня термин «городская среда» можно толковать с различных позиций: это и пространственно-материальная структура, и функциональное пространство, включающее в себя сосредоточенные в «пространстве их пребывания» и «пространстве коммуникаций» массы людей, и объект управления [4, с. 3–7]. Городская среда рассматривается как отношение различных субъектов (индивидов и групп) к физическому и социальному окружению, которое вырабатывается ими в процессе взаимодействия с другими городскими субъектами [5, с. 722–730]. Качество городской среды связывается с такими показателями, как вовлеченность горожан в городские сообщества, возможность реализовать себя в работе, удовлетворенность городских жителей деятельностью различных учреждений и объектов обслуживания, общественными пространствами, а также разнообразие и интенсивность досуговых и повседневных практик городских жителей, реализуемых за счет городской инфраструктуры [6].

Несмотря на концептуальное обновление современной российской урбанистической мысли, при разработке проектов развития городской среды продолжает, как в советские времена, использоваться конструкция «население», т. е. вместо проектирования условий для реализации активности социума рассчитываются нормативные потребности в жизнеобеспечивающих благах [7, с. 41]. Корень ука-

занных проблем — невовлеченность городских жителей в преобразование городской среды. Пространство постсоветского города недостаточно «освоено» горожанами, воспринимается как чужое и «ничье». Именно житель города, связывающий свою жизнь с данной местностью, должен быть заинтересован в создании и поддержании комфортной городской среды. Жители посредством регулярной коммуникации создают городское сообщество, характеристиками которого можно определить функционирование в рамках конкретной городской местности, наличие единой культуры и системы ценностей, самоорганизацию благодаря устойчивой внутренней коммуникации и взаимодействие с городской средой.

Таким образом, в настоящее время в урбанистике перспективы формирования комфортной городской среды увязываются не столько с технократическим подходом в градостроительстве, сколько с подходом, направленным на вовлечение городских сообществ в преобразование среды их собственного обитания, механизмом чего выступает управление публичными коммуникациями (между бюрократическими структурами и общественностью).

Одним из теоретиков в области исследований публичной коммуникации является немецкий философ Ю. Хабермас — автор концепции коммуникативного действия. Коммуникативное действие — это выделенный Ю. Хабермасом специфический тип социального действия, который ориентирован на достижение взаимопонимания участвующих в коммуникации двух и более субъектов. Коммуникативное действие противопоставляется инструментальному действию, нацеленному на достижение практического результата вне зависимости от наличия или отсутствия согласия между участниками деятельности и критического осмысления предпосылок, принципов и общественно значимых последствий этой деятельности [8, с. 199–200]. Отсюда следует, что управление публичными коммуникациями направлено на поиск взаимопонимания и согласия между различными субъектами социальных отношений. Согласие не может быть насильственно навязано одним субъектом взаимодействия другому — оно является результатом рационального одобрения индивидами высказываний и действий друг друга в публичном пространстве, нахождения точек

соприкосновения в представлениях различных субъектов коммуникации о легитимном социальном порядке [9, с. 113–197].

Подход Ю. Хабермаса способствует более глубокому пониманию логики взаимоотношений, возникающих между органами власти, неправительственными организациями и городскими сообществами в процессе согласования коллективных интересов и общественно значимых целей. Он задает концептуальные рамки для решения практических задач планирования и управления публичным диалогом. В XXI веке эта тема активно разрабатывается зарубежными специалистами и уже имеет определенную исследовательскую традицию [10–12].

В зарубежных исследованиях методологический потенциал теории коммуникативного действия иллюстрируется на примере различных тем — от функций медиа в городском самоуправлении [13] до формирования локальных сообществ через вовлечение в экополитику на местах [14].

Эффективность системы местного самоуправления, в том числе в сфере благоустройства городской среды, во многом зависит от успешного взаимодействия между представителями муниципальной власти и жителями города. Оно должно базироваться на взаимной информированности, заинтересованности и готовности обеих сторон к совместному участию в данном процессе. При этом городские жители должны выступать не в качестве объекта управления или «просителя», ожидающего помощи со стороны органов власти, а становиться активными субъектами городской политики. Муниципальное управление предполагает отношения по поводу проблем местного характера, где субъект — органы муниципальной власти, а объект — городское пространство и городское сообщество. Однако в специальных работах давно указывается на необходимость не только объединения усилий городских сообществ, некоммерческих организаций, местного бизнеса и муниципальных властей для решения актуальных задач городского развития, но и создания особой коммуникативной инфраструктуры, обеспечивающей регулярное взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами по широкому кругу проблем (то, что в зарубежной литературе именуется *development support communication*) [15, с. 568–569]. Так, например,

Ю.В. Катаева считает, что «асимметрия» интересов основных акторов, участвующих в развитии городской среды, может быть снижена за счет устранения существующего дисбаланса и гармонизации их интересов [16].

Проблематика коммуникативного действия в отечественных исследованиях в последние годы разрабатывается в контексте городского активизма и процессов самоорганизации городских сообществ. В рамках этой тематики выделяются работы Е.В. Тыкановой, А.М. Хохловой, А.И. Кольбы и их коллег. В них обосновывается, что городские сообщества обретают свою субъектность в поле публичной коммуникации в результате конфликта интересов локальных групп горожан, при условии выделения из их среды неформальных лидеров, и органов местного самоуправления, а также отдельных бизнес-групп, рассматривающих городское пространство как объект коммерческого использования [17; 18; 19]. Исследователи также подчеркивают, что для российских городов типична дисфункциональность формальных институтов публичной коммуникации, которая порождает ряд альтернативных стратегий городского активизма (мобилизация гражданского протеста, перевод конфликта на региональный уровень, развитие неформальной «гражданской инфраструктуры») [17; 18; 20]. Это свидетельствует о том, что в российских реалиях сохраняет свою остроту проблема, связанная с реформированием институциональной основы коммуникативного управления на муниципальном (городском) уровне.

В последние годы в фокусе внимания многих исследователей находится проблема использования современных информационно-коммуникационных технологий для организации более симметричных публичных коммуникаций. Широкий и стабильный доступ в сеть Интернет и популярность различных онлайн-сервисов среди горожан создают технологические предпосылки для регулярной системной коммуникации между общественностью и муниципальными властями, способствуют более масштабному и разностороннему участию городских активистов и простых граждан в политике по реорганизации / структурированию городских пространств и их благоустройству [21, с. 21; 22, с. 139–141]. В перспективе внедре-

ние подобных технологий позволит реализовать концепцию «умного города», когда множество онлайн-сервисов, оптимизирующих отношения городских жителей с органами муниципального управления и коммунальными службами, объединены в целостную, связную систему, повышая, таким образом, качество жизни и комфортность городской среды [23, с. 586].

Возвращаясь к российским реалиям, отметим, что с 2011 года реализуется федеральная целевая программа «Жилище»<sup>1</sup>, цель которой – обеспечение граждан доступным и комфортным жильем и повышение качества жилищно-коммунальных услуг. В программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», принятой в 2014 году, впервые сформулирована задача по повышению уровня благоустроенности городских и сельских населенных пунктов и созданию комфортной среды обитания и жизнедеятельности человека как условия повышения качества жизни. В 2017 году вышла серия приказов и методических рекомендаций по реализации программы формирования современной городской среды и вовлечения общественности в этот процесс, а также методика определения индекса качества городской среды.

Названы четыре основные требования, предъявляемые горожанином к городской среде: безопасность, комфорт, функциональность, эстетика. Среди положительных следствий формирования комфортной городской среды называются, в числе прочего, развитие экономики, снижение социальной напряженности, уровня заболеваемости. Приоритетный проект

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011–2015 годы: постановление Правительства РФ от 17 дек. 2010 г. № 1050 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739; О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015–2020 годы: постановление Правительства РФ от 17 дек. 2010 г. № 1050 (ред. от 30 дек. 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002011005000&docid=73>; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: распоряж. Правительства РФ от 30 нояб. 2012 г. № 2227–р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50. Ст. 7079. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002012050060&docid=142>

«Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»<sup>2</sup> касается не только городов, но и всех населенных пунктов с численностью более 1000 человек. Предполагается, что до 2024 года все населенные пункты численностью более 1000 человек должны: 1) принять новые или актуализировать старые правила благоустройства, 2) принять муниципальные программы благоустройства с адресным перечнем объектов: дворовых территорий, наиболее посещаемых муниципальных территорий. На федеральном интернет-портале «Комфортная городская среда и ЖКХ» составляется рейтинг субъектов Российской Федерации по реализации проекта «Формирование комфортной городской среды», согласно которому в 2018 году Архангельская область занимала 16 место<sup>3</sup>. Проводятся научные исследования эффективности реализации программы «Комфортная городская среда». К числу основных рассматриваемых проблем относятся: 1) вопросы вовлеченности жителей в процесс реализации проекта; исследователи указывают, что степень участия населения в реализации программы в основном зависит от эффективности использования информационных каналов связи, степени доверия жителей к органам местного самоуправления и наличия эффективных способов коммуникации власти и общества<sup>4</sup>; 2) вопросы территориального и архитектурного планирования как неотъемлемого фактора, влияющего на комфортность городов; подчеркивается, что при принятии архитектурных и планировочных решений важно учитывать интересы людей, проживающих на

территории<sup>5</sup>; 3) вопросы эффективности муниципального управления при реализации приоритетного проекта по формированию комфортного городского пространства<sup>6</sup>.

Проекты качественного преобразования городской среды могут инициироваться общественностью, должны проходить общественное обсуждение и софинансироваться. Приветствуется трудовое участие жителей, должен быть обеспечен общественный контроль, причем создание инструментов такого контроля отнесено к числу первоочередных мероприятий. Необходимо сформировать систему оценки качества городской среды, ключевыми параметрами которой являются вовлеченность городских жителей, а также наличие инструментов общественного контроля<sup>7</sup>.

Главными принципами и подходами к повышению гражданского участия выступают заинтересованность, вовлеченность жителей и открытость обсуждения. Как отмечала Т.М. Дридзе, человек, «организуя „среду своего обитания“, постоянно решая важные для него проблемы, вынужден повышать целенаправленную активность, вырабатывать жизненно важные решения, выбирать стратегию деятельности, а также средства и способы достижения нужного результата. Сама необходимость сделать этот выбор может создавать определенные „моменты напряженности“ в жизненных ситуациях индивидов, определяя конкретные

<sup>2</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 ноября 2016 г. № 10, с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/71678208/>

<sup>3</sup> Интернет-портал «Комфортная городская среда и ЖКХ». URL: <http://gorodsreda.ru>

<sup>4</sup> Дмитриева Н.Н., Ипатова Т.М. Формирование комфортной городской среды как стратегическое направление развития проекта «ЖКХ и городская среда» // Социально-экономическое управление: теория и практика. 2018. № 1 (32). С. 95–98.; Петрина О.А., Стадолин М.Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник университета. 2018. № 6. С. 34–38.

<sup>5</sup> Шершов С.О., Часовский В.И., Шершова Л.В. Территориальное планирование как аспект создания комфортной городской среды российских городов // Сборник трудов конференции «Современные строительные материалы и технологии», Калининград, 23–30 мая 2018 г. С. 149–173; Башмакова Ю.В., Дубова О.В., Шоркина Ю.А. Проблемы формирования комфортной городской среды в г. Горнозаводске // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. 2019. № 1 (33). С. 21–35.

<sup>6</sup> Горяинов В.А., Барчуков Т.А. Повышение эффективности реализации программы «Комфортная городская среда» (на примере Еманжелинского муниципального района Челябинской области) // Гуманитарный трактат. 2019. № 60. С. 12–18.

<sup>7</sup> Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2017 год: Приказ Минстроя России от 21 февраля 2017 года № 114. URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/13709/>

формы их образа жизни, характер ресурсов, используемых ими для разрешения жизненно и социально значимых проблем» [24, с. 25].

В контексте формирования комфортной городской среды на современном этапе одной из характеристик гражданского участия является степень вовлеченности граждан в проекты по благоустройству городского пространства, т. е. характеристика участия горожан в процессе городского управления посредством широкого обсуждения проектов, контроля и содействия в их реализации, а также оценки успешности преобразований. Программа предусматривает институциональные способы вовлечения городских жителей: информирование, консультирование, анкетирование, опросы и т. д. По итогам мониторинга по каждому муниципальному образованию и региону создается публичный рейтинг благоустроенности городов. Рейтинги позволят добиться публичности, понять слабые места в каждом муниципалитете, принять правильные решения. Не менее важным является личная активность граждан, которая выражается в сопричастности городских жителей к инициированию и реализации проектов по формированию комфортной городской среды. Вслед за Л.И. Никовской и И.А. Скалабан можно признать, что гражданское участие – это «процессы, при помощи которых граждане непосредственно или опосредованно влияют на принятие органами власти решений, затрагивающих общественные интересы» [25, с. 48]. Мы полагаем, что гражданское участие в программе по благоустройству городов невозможно без эффективной системы коммуникации власти и общества. Ее исследование выступает целью нашей работы.

#### Методика эмпирического исследования

В апреле – ноябре 2019 года мы провели эмпирическое исследование проблем формирования комфортной городской среды в крупнейших городах Архангельской области. Особое внимание при этом было сконцентрировано на вопросах взаимодействия городских жителей и органов муниципального самоуправления в ходе разработки и реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды.

География исследования охватывает пять городов областного значения: Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, Котлас и Корьяжма. Архангельск является как административным,

так и крупным промышленным центром региона, а также его транспортным узлом. Население города составляет 355476 жителей<sup>8</sup>. Северодвинск – еще один крупный промышленный центр области с населением 183284 жителя<sup>9</sup> – до недавнего времени имел статус закрытого города в связи с расположением на его территории крупных предприятий оборонной сферы. Вследствие этого в городе сложились особые отношения власти, оборонных предприятий и городских жителей, в основном занятых на них. Подобная же ситуация наблюдается в городах, которые мы объединили в группу «малых городов»: Новодвинск (38082 жителя), Котлас (74274 жителя) и Корьяжма (36224 жителя)<sup>10</sup>. В каждом из них существует градообразующее предприятие, чья деятельность определяет как экономическое положение населения, так и состояние городской среды.

В рамках эмпирического исследования нами был разработан инструментарий, нацеленный на изучение трех ключевых вопросов:

1) представления и ожидания городских жителей Архангельской области, касающиеся мероприятий по формированию комфортной городской среды;

2) институциональные формы и неформальные практики коммуникаций в системе отношений региональных / городских властей с городским сообществом;

3) общественная и экспертная оценка качества нормативно-правовых и организационных основ, необходимых для развития городского пространства.

В качестве основных методов сбора данных применялись массовый опрос городских жителей и экспертный опрос.

Генеральную совокупность массового опроса составили совершеннолетние жители перенаселенных выше городов – 527 279 человек. Выборочная совокупность составила 783 человека. Выборка квотная, репрезентативная по полу, возрасту и месту проживания. Ошибка выборки не превышает 3,48%.

<sup>8</sup> Основные показатели социально-экономического положения муниципальных образований // Управление Федеральной службы государственной статистики по Архангельской области и Ненецкому автономному округу. URL: [https://arhangelskstat.gks.ru/main\\_indicators](https://arhangelskstat.gks.ru/main_indicators)

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же.

Разработанная для массового опроса анкета содержала 37 вопросов, объединенных в пять блоков: 1) социальное самочувствие городских жителей, 2) информированность горожан о программе «Формирование комфортной городской среды», 3) вовлеченность жителей в коммуникацию с органами власти по вопросам формирования комфортной городской среды, 4) вовлеченность жителей в реализацию мероприятий по формированию комфортной городской среды, 5) социально-демографические и социально-экономические характеристики респондентов. Полученные в результате опроса данные обрабатывались с помощью программного пакета для статистического анализа IBM SPSS Statistics.

Экспертный опрос проводился по методике полуструктурированных интервью. В качестве экспертов были привлечены представители двух групп: государственные и муниципальные служащие, должностные обязанности которых непосредственно связаны с формированием комфортной городской среды, а также руководители и активисты местных некоммерческих организаций, чья деятельность касается развития городских общественных пространств. Формирование выборки для первой группы производилось путем целевого отбора, второй – методом «снежного кома». Всего проведено 15 экспертных интервью в Архангельске, Северодвинске, Новодвинске и Котласе, из них 10 – с представителями муниципальных органов власти Архангельска, Северодвинска и Новодвинска и 5 – с представителями некоммерческих объединений. Средняя продолжительность интервью составила не менее 60 минут. В г. Котласе ответы на вопросы экспертного интервью были получены в письменной форме. В то же время представители муниципальной власти г. Коржаны отказались от участия в опросе.

Цель экспертного опроса – определить основные каналы коммуникации и формы со-

трудничества между органами муниципального управления и городским сообществом по вопросам развития городского пространства, приоритетные направления и ключевые мероприятия по формированию комфортной городской среды, роль городских жителей и общественных объединений в разработке и реализации проектов по благоустройству городов.

#### Результаты исследования

Результаты исследования структурированы следующим образом:

1) представления и ожидания населения Архангельской области, касающиеся мероприятий по формированию комфортной городской среды; 2) институциональные формы и неформальные практики коммуникаций в системе отношений региональных / городских властей с общественностью; 3) общественная и экспертная оценка качества нормативно-правовых и организационных основ, необходимых для развития городского пространства.

#### Представления и ожидания населения Архангельской области, касающиеся мероприятий по формированию комфортной городской среды

Половозрастная характеристика выборки (по городам) представлена в *таблице 1. Рисунок 1* отражает структуру выборки по показателю дохода.

Выражая свое отношение к месту нынешнего проживания, респонденты разделились во мнении. Так, на вопрос «Довольны ли Вы тем, что живете в своем городе?» 56,8% ответили утвердительно (сумма ответов «полностью доволен» и «скорее доволен»), а 36,9% высказали отрицательное мнение (сумма ответов «полностью не доволен», «скорее не доволен»). При этом статистически значимые различия (на уровне  $p < 0,001$ ) по этому индикатору в разрезе городов крайне незначительны. Несколько выше удовлетворенность жизнью в родном городе у населения Северодвинска (*табл. 2*).

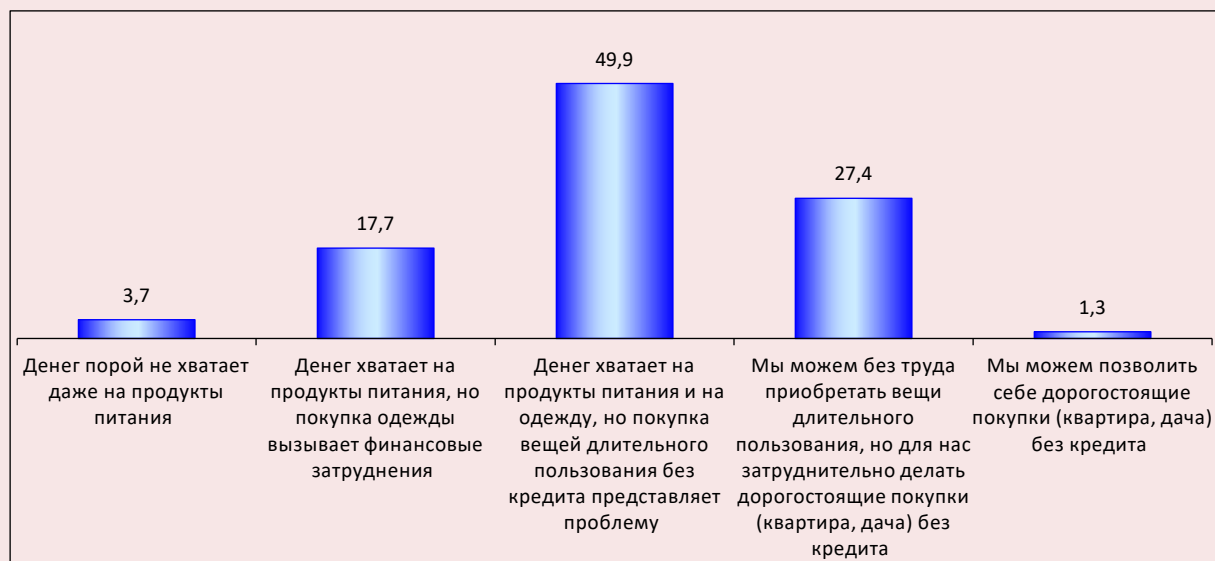
Таблица 1. Половозрастная структура выборки (n = 783), % от числа опрошенных, по городам

	Мужской				Женский			
	18–29 лет	30–49 лет	старше 50 лет	Итого	18–29 лет	30–49 лет	старше 50 лет	Итого
Архангельск	47,4	24,4	53,9	41,9	56,1	49,7	53,0	52,3
Северодвинск	24,7	39,5	42,2	36,3	23,2	26,9	26,8	26,1
Малые города	27,8	36,1	3,9	21,8	20,7	23,4	20,2	21,6

Источник: исследование авторов.



Рисунок 1. Самооценка покупательной способности респондентов (n = 783), % от числа опрошенных



Примерно поровну разделились мнения опрошенных относительно динамики качества городской среды в нынешнем месте проживания. При ответе на вопрос «Как, по Вашему мнению, изменилось состояние города за последние три года?» улучшения отметили 32% респондентов, на ухудшение ситуации указали 34,4%, 33,6% не заметили изменений в состоянии города за последние три года. Сравнение

распределения мнений по дан ному индикатору в разных городах показало некоторые статистически значимые ( $p < 0,001$ ) отличия в пользу малых городов (табл. 3).

Оценка собственно благоустройства городской среды (в целом) заметно более негативная, нежели удовлетворенность проживанием в городе как таковая: 73% опрошенных в той или иной степени не удовлетворены благо-

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Довольны ли Вы тем, что живете в своем городе?» (n = 783), % от числа опрошенных, по городам

	Архангельск	Северодвинск	Малые города
Я полностью доволен	12,4	9,0	14,4
В целом я скорее доволен	39,8	57,2	39,2
В целом я скорее не доволен	30,5	23,2	23,3
Я полностью не доволен	11,5	6,3	12,7
Затрудняюсь ответить	5,7	4,3	10,3

Источник: исследование авторов.

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Как, по Вашему мнению, изменилось состояние города за последние три года?» (n = 783), % от числа опрошенных, по городам

	Архангельск	Северодвинск	Малые города
Улучшилось	4,9	3,5	11,1
Скорее улучшилось	27,8	21,4	29,4
Никак не изменилось	31,5	35,4	35,7
Скорее ухудшилось	22,3	28,9	15,4
Ухудшилось	13,6	10,8	8,5

Источник: исследование авторов.

устройством (сумма ответов «не удовлетворен», «скорее не удовлетворен») городского пространства и лишь около 23% высказались по этому вопросу положительно (сумма ответов «удовлетворен», «скорее удовлетворен»). Можно было бы предположить, что существенная разница в результатах замеров по индикаторам удовлетворенности местом проживания и благоустройством городской среды связана с влиянием экономического фактора – люди довольны наличием хорошо оплачиваемой работы, надбавками и льготами за проживание в условиях, приравненных к условиям Крайнего Севера. Однако расчет коэффициента ранговой корреляции показал фактическое отсутствие линейной связи между уровнем дохода и удовлетворенностью местом проживания ( $r$  Спирмена = 0,129). Также не было выявлено связи между этим индикатором и социально-профессиональным статусом респондентов<sup>11</sup>. Имеется некоторая связь (при  $p < 0,001$ ) между оценкой состояния городской среды и образованием опрошенных, в частности, люди со средним профессиональным и высшим образованием настроены более скептически. Однако эта связь очень слабая ( $V$  Крамера = 0,139). Аналогичная ситуация наблюдается и в том, что касается связи удовлетворенности проживанием в своем городе и показателем образования – люди с высшим, в том числе неоконченным высшим, образованием несколько менее довольны местом жительства, чем все остальные ( $V$  Крамера = 0,177). Таким образом, различия в экономическом положении, профессиональной принадлежности и уровне образования не позволяют объяснить, почему граждане в целом довольны местом своего проживания, но не удовлетворены благоустройством городского пространства.

Вместе с тем эти два индикатора относительно неплохо (сила связи на уровне немного ниже средней) скоррелированы с переменной, отражающей распределение оценок изменений в состоянии городской среды за последние три года. Иными словами, респонденты, отмечающие позитивные сдвиги в благоустройстве

<sup>11</sup> Не было выявлено и связей между профессиональной принадлежностью или экономическим положением респондентов и их оценками благоустройства городской среды.

своего города, чаще выражают удовлетворенность проживанием в нем ( $r$  Спирмена = 0,318) и выше оценивают качество городской среды на момент опроса ( $r$  Спирмена = 0,357). Такого рода взаимосвязи вполне логичны и ожидаемы. Интересны результаты корреляционного анализа, показывающие, что на удовлетворенность фактом проживания в конкретном городе влияет то, в какой степени респонденты связывают с ним свое будущее ( $r$  Спирмена = 0,505) и в какой мере они довольны своей жизнью в целом ( $r$  Спирмена = 0,439), а на удовлетворенность состоянием городской среды – оценка работы муниципальной власти по благоустройству города ( $r$  Спирмена = 0,392).

#### **Институциональные формы и неформальные практики коммуникаций в системе отношений региональных / городских властей с общественностью**

Ключевыми для решения задач нашего исследования стали блоки индикаторов, позволяющие замерить интерес городских жителей к публичной жизни города, степень их информированности о деятельности органов муниципального управления и властей региона в сфере городского благоустройства, а также степень участия в публичном обсуждении связанных с этой деятельностью вопросов и в реализации соответствующих мероприятий.

Отвечая на вопрос «Насколько Вы интересуетесь жизнью в своем городе?», большинство респондентов указали, что в той или иной степени испытывают интерес к общественно значимым событиям города (табл. 4).

При этом чуть больше половины (51%) опрошенных ничего не слышали и мало знают о том, что в их городе реализуются мероприятия приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». 42% респондентов отметили, что в большей или меньшей степени информированы об указанном проекте (рис. 2). При этом статистически значимых отличий по этому индикатору при сравнении результатов опроса в Архангельске, Северодвинске и малых городах не выявлено.

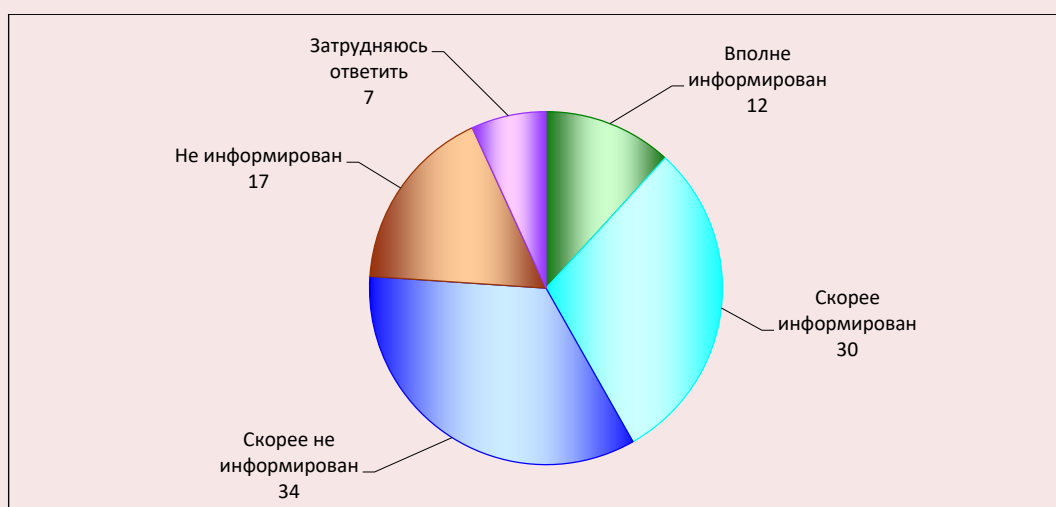
Опрошенные, указавшие на хотя бы минимальную степень информированности о реализации проекта, в качестве главных источников информации о нем называли социальные сети (63,3%), специализированные интернет-ресурсы (48,7%) и телевидение (47,5%; рис. 3).

Таблица 4. Распределение ответов на вопрос «Насколько Вы интересуетесь жизнью в своем городе?» (n = 783), % от числа опрошенных, по городам

	Архангельск	Северодвинск	Малые города
Стараюсь быть в курсе всех событий	38,3	50,5	36,0
Интересуюсь отдельными событиями	45,7	39,2	43,5
Мало интересуюсь событиями	12,3	9,7	17,5
Не интересуюсь событиями	3,7	0,6	3,0

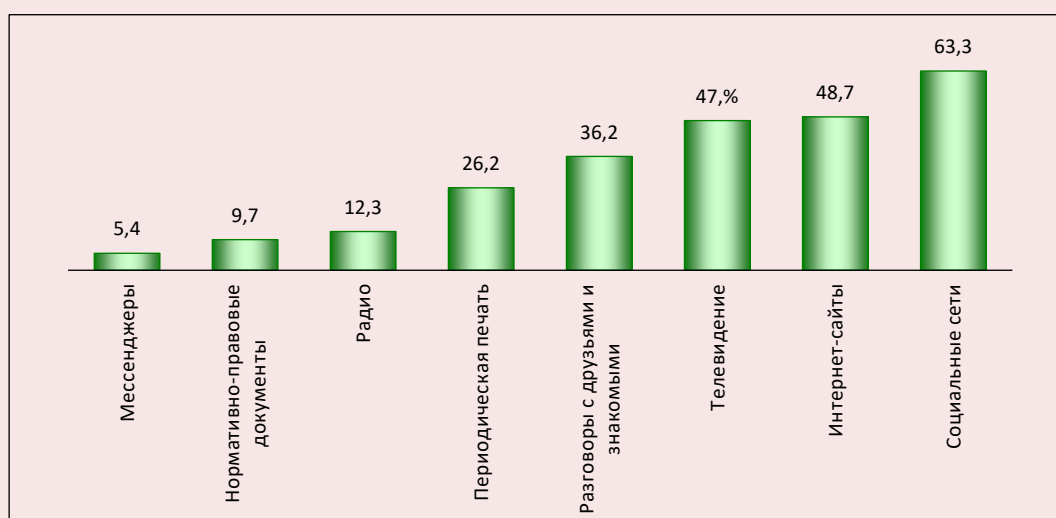
Источник: исследование авторов.

Рисунок 2. Степень информированности респондентов о проекте «Формирование комфортной городской среды» (n = 783), % от числа опрошенных



Источник: исследование авторов.

Рисунок 3. Основные источники информации о проекте «Формирование комфортной городской среды» (n = 783), % от числа опрошенных\*



\* Допускалось несколько вариантов ответа.

Источник: исследование авторов.

### Общественная и экспертная оценка качества нормативно-правовых и организационных основ, необходимых для развития городского пространства

Опрошенные эксперты из числа государственных служащих подчеркивают, что согласно действующим нормативно-правовым актам муниципальные органы власти обязаны регулярно проводить информационные, заявочные кампании посредством различных каналов коммуникации с целью донести актуальную информацию до горожан. По мнению руководителей муниципалитетов, существующие способы информирования жителей не требуют существенных изменений. Представители власти уверены, что горожане имеют информацию о проекте в достаточном объеме, и в случае необходимости готовы работать индивидуально с заявителями: *«Это все разясняемо. Если есть желание, они приходят в любую администрацию, любой глава лично разяснит. Вот только люди не хотят»* (Информант 4). Однако представляется, что не только пассивностью и отсутствием интереса населения можно объяснить недостаточную информированность горожан о проекте по формированию комфортной городской среды. Дело в том, что законодательство жестко регламентирует порядок информирования городских жителей о деятельности чиновников и ограничивает их в выборе каналов коммуникации официальным медиа-порталом областного правительства, традиционными СМИ и т. п. Хотя их аудитория все еще довольно многочисленна, основным оперативным источником информации для горожан в настоящее время стали новые медиа, в том числе социальные сети, которые органы власти используют несистемно, либо же они отличаются слабым охватом целевой аудитории. Так, сообщество прессконтра Правительства Архангельской области в социальной сети «ВКонтакте» имеет менее 7000 подписчиков, а сообщество «Комфортная городская среда Архангельской области» — менее 100; страница Электронного правительства области в этой же социальной сети неактивна и не обновляется; главный новостной портал г. Архангельска хоть и имеет аудиторию более чем в 20000 подписчиков, не выдает ни одной записи по ключевым словам «благоустройство» и «комфортная среда», а большинство размещенных на нем сообщений носит рекламный

характер. На это обращают внимание эксперты из некоммерческих организаций: нехватка у городских жителей понимания необходимости преобразований городского пространства во многом является результатом несистемного подхода к информированию горожан о реализуемой программе и отсутствия регулярного взаимодействия власти и общества. По мнению общественников, заявочные кампании зачастую проводятся «для галочки» и формальных отчетов о расходовании бюджетных средств (Информанты 11, 12, 13). В целях исправления сложившейся ситуации необходимо комплексное «просвещение» городских жителей, которое должно начинаться с разяснения базовых понятий: *«Конечно, все знают, что программа существует, но вообще что такое комфортная среда — этого, мне кажется, не знают... не знают, наверное, на местах никто»* (Информант 11). *«Комфортная среда — это прежде всего среда, где жители могли бы проводить время, то есть это двор, это какая-то общественная территория, куда они пришли, где они отдыхают, где они проводят время, где могут быть какие-то, активности... Может быть, это сад, может быть, это сквер, может быть, это какая-то обустроенная площадка для людей старшего возраста... она какая-то живая...»* (Информант 13).

Значительное число опрошенных отметили важность активной позиции рядовых горожан в коммуникации с органами муниципального управления по вопросам благоустройства городской среды, несводимость их роли к пассивным реципиентам официальной информации. На вопрос «Считаете ли Вы нужным доносить свое мнение о благоустройстве городской среды до администрации Вашего города?» почти 84% дали утвердительный ответ (сумма ответов «да» и «скорее да») и лишь 11% ответили отрицательно (сумма ответов «нет» и «скорее нет»). При этом сколько-нибудь заметных отличий в распределении ответов на этот вопрос в разных городах выявлено не было.

Эксперты также отмечают высокий интерес горожан к проектам городского благоустройства и формированию комфортной среды (Информант 8). Однако, выражая заинтересованность, горожане зачастую оказываются не готовы вкладывать собственные ресурсы в реализацию конкретных проектов, на многие из которых бюджетных средств не хватает.

Причиной выступает бедность населения. В первую очередь это касается людей пенсионного возраста. *«В некоторых домах проживает большое количество пенсионеров, и они, так скажем, не готовы софинансировать»* (Информант 5). Указывая на то, что интерес к проектам по благоустройству города у жителей сочетается с низкой инициативностью, когда дело доходит до этапа реализации проекта, руководители городских округов подчеркивали: у горожан *«нет чувства хозяина на собственной земле»* (Информант 7); *«Психология наших жителей и заключается в том, что они до сих пор в большинстве своем не могут отойти от советских ЖЭК, живут воспоминаниями... Не понимают, что являются хозяевами»* (Информант 6). Предполагается, что сами жители должны ухаживать за своим двором, заботиться о нем и содержать его. Но, *«... когда горожане попадают в программу, их очень удивляет, что они это еще должны содержать»* (Информант 3). В результате число реализованных проектов по формированию комфортной городской среды остается низким. Например, в г. Архангельске необходимо благоустроить порядка двух тысяч придомовых территорий. За время реализации программы в 2017 году была благоустроена 21 дворовая территория, в 2018 – 16, а в 2019 – 15 (Информант 8). Еще одной проблемой, по мнению экспертов, является отсутствие у многих горожан понимания их единства с тем местом, где они живут: домом, двором, районом и городом в целом. Пространство города оказывается некой «принудительной» общностью, внутри которой большинство людей пребывают в состоянии социальной изолированности и разобщенности (Информант 9). Люди не ассоциируют себя с местом, где они живут, и, соответственно, не желают преобразований (Информанты 1, 8).

Высказываясь о наиболее предпочтительных каналах обратной связи с органами муниципального управления по вопросам благоустройства городской среды<sup>12</sup> (рис. 4), опрошенные на первое место поставили СМИ (54,3%), на второе – сайт городской администрации (49,5%); третье место фактически разделили между собой специализированные ресурсы для

<sup>12</sup> Вопрос был сформулирован следующим образом: «Что из нижеперечисленного может быть использовано горожанами, чтобы донести свое мнение о благоустройстве городской среды до администрации города?»

обращений и инициатив граждан – ГИС ЖКХ, портал «Госуслуги» (43,2%) – и такая форма прямой коммуникации, как публичные массовые мероприятия – митинги, пикеты, а также петиции (39,8%)<sup>13</sup>. Последний вариант обошел по частоте упоминаний приемную городской администрации. Это может свидетельствовать о возрастании в общественном мнении роли идущих снизу коллективных действий как инструмента воздействия на муниципальную власть. *«Без диалога с обществом, которое есть сегодня уже в городе, и митинги, которые у нас проходят, это показали, сделать ничего нельзя»* (Информант 13). В то же время средства массовой информации традиционно рассматриваются населением как ключевой посредник в диалоге общественности с должностными лицами. Популярность интернет-ресурсов с функциями обратной связи может объясняться широкой доступностью для городских жителей ресурсов сети Интернет в целом, возросшей за последние годы цифровой грамотностью россиян, а также относительным удобством и простотой онлайн-сервисов для обращений граждан.

Если рассматривать, какие каналы коммуникации с властью реально используются населением, то распределение значений по этому индикатору выглядит несколько иначе (рис. 5). Основной формой коммуникативного взаимодействия с городскими властями для граждан, активно транслирующих свою позицию по вопросам благоустройства городского пространства, стали массовые акции и подписание петиций (пятая часть опрошенных). Следующие три наиболее востребованных канала коммуникации совпадают с теми, которые были

<sup>13</sup> Сравнение распределения мнений по городам показало статистически значимые различия по вариантам «Сайт для обращений и инициатив горожан», «Средства массовой информации», «Митинги, пикеты, петиции» (для выявления различий был использован непараметрический критерий Краскала-Уоллиса для независимых выборок). Наиболее интересны для интерпретации варианты 1 и 3. В случае со специальным сайтом (ГИС ЖКХ, Госуслуги) Архангельск и Северодвинск заметно отличаются от моногородов: если в крупнейших городах региона за них высказалась почти половина жителей, то в моногородах – чуть больше трети. Еще разительнее контраст по митингам, пикетам и петициям: в Северодвинске этот канал коммуникации был выбран почти половиной населения (48,6%), в Архангельске показатель несколько меньше (40,2%), но в моногородах указанный вариант отмечен всего четвертью населения (26,4%).

указаны респондентами в качестве трех самых оптимальных для этих целей. Также следует отметить, что каждый десятый опрошенный использовал в качестве посредника в респондентов с органами муниципального управления представителя низовой организации по взаимо-

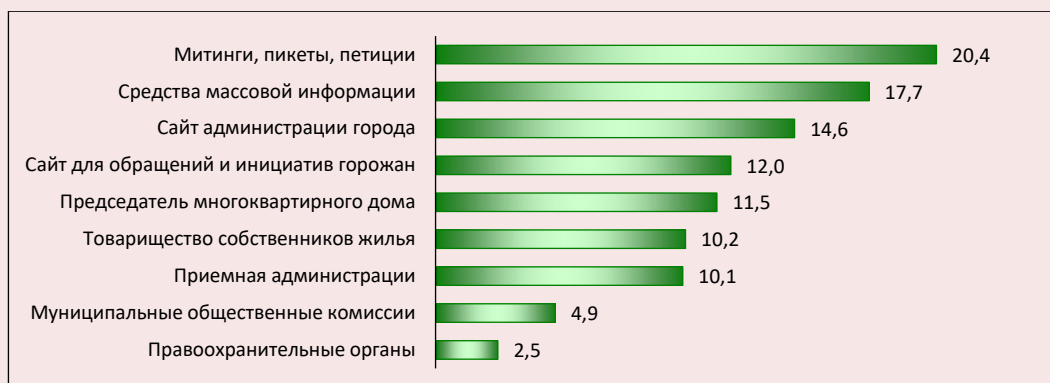
действию с коммунальными службами – председателя совета дома или ТСЖ. При этом 38,3% от общего числа опрошенных вообще никаким образом не пытались донести свое мнение по вопросам благоустройства городской среды до уполномоченных органов<sup>14</sup>.

Рисунок 4. Наиболее подходящие, по мнению респондентов, каналы коммуникации с органами местного самоуправления по вопросам благоустройства городской среды (n = 783), % от числа опрошенных\*



\* Допускалось несколько вариантов ответа.  
Источник: исследование авторов.

Рисунок 5. Основные каналы коммуникации с органами муниципального управления по вопросам благоустройства городской среды, используемые респондентами на практике (n = 783), % от числа опрошенных\*



\* Допускалось несколько вариантов ответа.  
Источник: исследование авторов.

<sup>14</sup> Статистически значимые различия между выборками из разных городов (использован непараметрический критерий Краскала-Уоллиса) выявлены для следующих вариантов: «Средства массовой информации» (жители областного центра вдвое реже выбирают СМИ как канал коммуникации с местной властью), «Митинги, пикеты, петиции» (в моногородах эта форма коммуникации используется значительно реже, чем в крупных городах; в Северодвинске данный показатель наиболее высок), «Товарищество собственников жилья» и «Председатель многоквартирного дома» вдвое чаще упоминаются архангелогородцами по сравнению с жителями Северодвинска. Важно отметить, что доля занимающих пассивную гражданскую позицию (не пытающихся донести свое мнение по вопросам формирования комфортной городской среды до органов местного самоуправления) на 10% больше в моногородах по сравнению с Архангельском и Северодвинском.

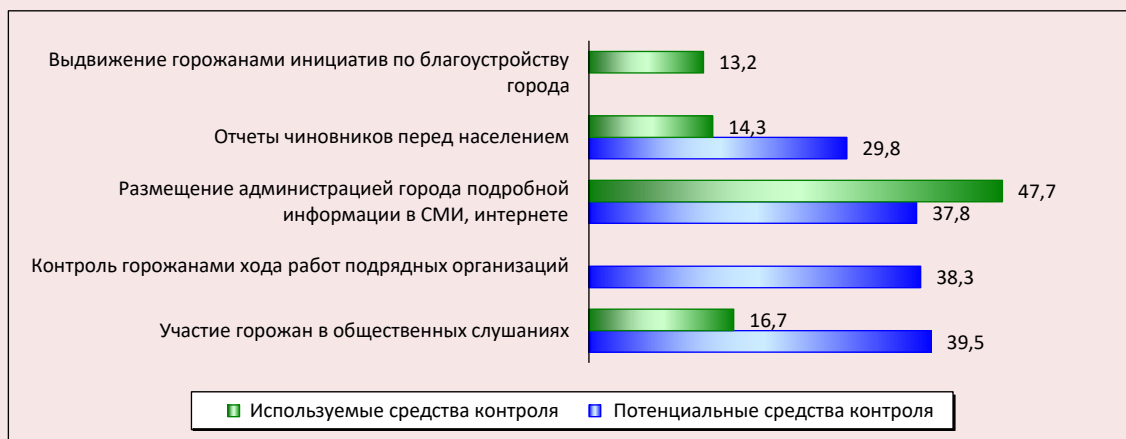
Также мы интересовались мнением жителей обследованных городов на предмет имеющихся у граждан средств контроля деятельности городских администраций в сфере реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды – как потенциально применимых, так и тех, к которым на практике обращались респонденты. Распределение ответов отражено на *рисунке 6*.

Несмотря на то что респонденты примерно одинаково оценивают важность различных механизмов контроля деятельности муниципальных властей, фактически они прибегают преимущественно к пассивным формам, связанным с получением информации в виде журналистских материалов, записей в блогах и официальных документов (в сумме – 62%). Лишь около 30% указали на опыт участия в

активных формах контроля, например общественных слушаниях. При этом 38,4% опрошенных заявили, что в принципе не пытаются контролировать деятельность местных властей.

Основные формы вовлечения жителей в оценку состояния городской среды связаны с их участием в опросах общественного мнения и собраниях собственников жилья, таким образом, не связаны с их собственной инициативой либо же связаны с узколокальными вопросами благоустройства придомовых территорий, которые находятся за рамками публичной коммуникации в системе отношений «власть – общественность». В то же время от трети (в областном центре) до 44% (в моногородах) горожан не вовлечены в оценку состояния городского пространства (*табл. 5*).

Рисунок 6. Средства контроля действий местных властей по благоустройству городской среды: потенциальные и реально используемые опрошенными (n = 783), % от числа опрошенных\*



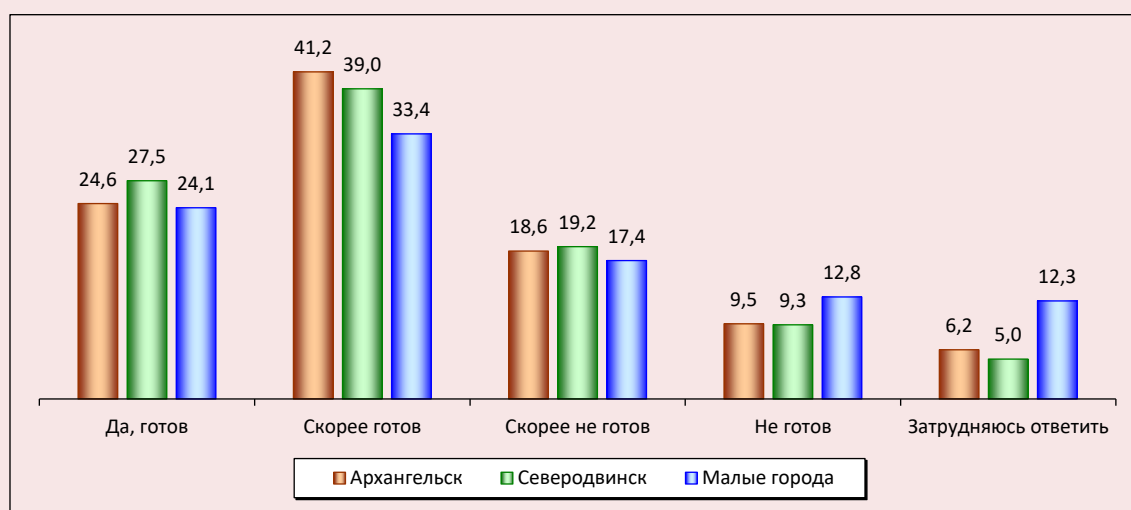
\* Допускалось несколько вариантов ответа.  
Источник: исследование авторов.

Таблица 5. Формы участия респондентов в оценке состояния городской среды (n = 783; допускалось несколько вариантов ответа), % от числа опрошенных, по городам

Форма участия	Архангельск	Северодвинск	Малые города
Участие в общественном обсуждении	11,9	21,8	9,2
Участие в анкетировании или интервьюировании	47,2	41,8	41,1
Мой ребенок (или младший брат/сестра) участвовал в школьных проектах на подобную тему	11,4	11,8	11,8
Собрание собственников жилья	29,2	19,9	16,6
Никак не вовлечен	34,4	41,6	44,0

Источник: исследование авторов.

Рисунок 7. Готовность городских жителей к участию в разработке проектов по созданию комфортной городской среды (n = 783), % от числа опрошенных, по городам



Несмотря на преобладание среди городских жителей пассивных форм участия в контроле и оценке деятельности органов муниципального управления в сфере благоустройства городов, а также высокий процент тех, кто никаким образом не участвует в контроле и оценке (особенно в малых городах), опрос населения показал высокую декларируемую степень готовности северян к участию в разработке проектов по созданию комфортной городской среды (рис. 7).

#### Обсуждение результатов

Результаты проведенного массового опроса показали, что несмотря на высокий процент горожан, в целом довольных проживанием в своем городе, доля тех, кто считает городское пространство неблагоустроенным, превышает две трети от общего числа респондентов. Основным фактором, влияющим на такое распределение мнений, выступает недовольство жителей политикой муниципальных властей в сфере благоустройства городских территорий.

Подавляющее большинство опрошенных заявили об активном интересе к событиям, происходящим в городе. При этом меньше половины в той или иной степени знакомы с содержанием проекта «Комфортная городская среда» (хорошо информированными в этом вопросе себя считают всего 12%). Данный факт говорит не только о том, что инфор-

мация о проекте доносится с использованием малоэффективных средств, но и о том, что сама подача информации пока что не создает у горожан представления о реализации проекта как социально и индивидуально значимом событии.

Респонденты декларируют важность участия в коммуникации с муниципальными властями по вопросам благоустройства городских пространств и готовность участвовать в разработке и реализации соответствующих проектов. Однако реальная степень участия городских жителей как в публичной коммуникации с органами муниципального управления, так и в контроле и оценке предлагаемых и реализуемых проектов заметно ниже. При этом преобладающие формы участия горожан в контроле и оценке проектов можно охарактеризовать как пассивные — не связанные с инициативой самих жителей (например, вовлечение их в опросы общественного мнения) или проявляющиеся в потреблении официальной информации на тему благоустройства городской среды, размещаемой в СМИ и на разнообразных интернет-ресурсах. Несмотря на наличие представления о важности гражданского участия, за 30 лет у россиян (особенно в регионах) пока еще не выработалось устойчивое представление о возможности и успешности такого участия.



Из активных форм гражданского участия респонденты отдают предпочтение акциям прямого действия (митинги, пикеты, подача петиций), проявляя меньший интерес к более формализованным каналам обратной связи — общественным слушаниям, приемной городской администрации или специализированным интернет-сервисам для обращения граждан в органы власти. Данный факт, вероятно, объясняется возросшей протестной активностью в городах Архангельской области (в связи с экологическими проблемами), к которой привело отсутствие возможности добиться реализации своих интересов административным путем.

По оценке представителей государственных и муниципальных органов власти жители Архангельской области, наоборот, заинтересованы в участии в формировании комфортной городской среды, однако проявляют низкую активность из-за нежелания софинансировать предлагаемые проекты и необходимости формировать большой комплект документов для подачи заявки. Общественные деятели связывают неэффективность федеральной программы с формальным подходом к информированию и вовлечению жителей в реализацию проектов по созданию благоустроенной городской среды, который препятствует правильному пониманию комфортности городского пространства. Горожане участвуют в реализации программы в соответствии со своими нуждами, но, возможно, бывают разочарованы низким уровнем реакции государственной системы управления на их запросы и не удовлетворены шаблонным, стандартным подходом в осуществлении проектов. Кроме того, не следует забывать, что зачастую у граждан России не выработаны представления о том, что они хозяева в городе, и ассоциация с конкретным местом проживания. Возможно, это наследие советского прошлого, при котором система муниципального управления действовала иначе, а горожанин по разным причинам мог быть перемещен в другое место проживания. Вместе с тем городские жители не приобрели и должных ресурсов (соответствующих компетенций и свободных финансов) для более активного участия в преобразовании городов.

Таким образом, можно выделить основные противоречия при реализации проекта «Комфортная городская среда». Информирование

городских жителей не создает у них образ лично значимого проекта. Горожане не имеют должного опыта успешного участия в решении городских проблем, что иногда вынуждает их прибегать к протестной активности. Жители российских городов пока еще не осознали себя хозяевами городского пространства, у них нет должных компетенций и финансов. Власть же часто не готова действовать по-новому, отдавая инициативу в совершенствовании городского пространства жителям.

#### **Вывод**

Таким образом, на современном этапе реализации программы по формированию комфортной городской среды гражданская активность городских жителей как деятельность, направленная на удовлетворение социально значимых интересов, остается низкой. Основными причинами этого являются формальный подход органов муниципального управления к информированию и вовлечению горожан в реализацию проектов по благоустройству городского пространства, с одной стороны, и пассивность самих жителей, с другой. Второе во многом обусловлено отсутствием у граждан понимания основополагающих принципов программы, согласно которым горожане должны сами проявлять инициативу и нести за нее ответственность. Активность городских властей является скорее демонстративной, нежели инструментальной, и вызывает у жителей чувство недоверия к их деятельности.

Полученные результаты исследования имеют практическую значимость, так как могут быть использованы для совершенствования городского управления. Органам муниципальной власти следует вовлекать горожан через публичные коммуникации в систему принятия решений по вопросам развития городского пространства. Для этого стоит создать в муниципалитетах органы общественного контроля, представляющие городское сообщество, в ведении которых были бы проекты городского благоустройства. Для информирования горожан следует использовать широкий спектр средств коммуникации. Также важно повышать уровень компетентности не только чиновников муниципалитета, но и горожан. Необходимо преодолеть взаимное недоверие городского сообщества и органов муниципального управления через

удачную реализацию совместных проектов. С учетом наличия очевидного потенциала гражданской активности у городских жителей мы считаем необходимым пересмотреть существующие формы и инструменты взаимодействия власти и общества по вопросу формирования комфортного городского пространства и разработать дескриптивную модель, которая в перспективе позволит максимально вовлечь горожан в реализацию федеральной программы и повысить уровень гражданской активности.

Эмпирическая база для построения такой модели в значительной мере формируется на основе данных, полученных благодаря разработанному авторами социологическому инструментарию. Хотя исходно он создавался для выявления мнений общественности и экспертов по вопросам формирования комфортной среды в городах Архангельской области, он достаточно универсален для применения в других регионах РФ при проведении аналогичных социологических исследований.

## Литература

1. Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 11. Социология: Реферативный журнал. 1997. № 3. С. 169–196.
2. Раусдепп М. Среда как место для поведения (Школа экологической психологии Роджера Баркера) // Человек в социальной и физической среде = Man in sociophysical environment: сб. статей / под ред. Х. Лийметса и др. Tallinn: Tallinna Pedagoogiline Instituut, 1983. 188 с.
3. Иконников А.В. В поисках путей к «очеловеченному» окружению // Линч К. Образ города / пер. с англ. В.Л. Глазычев; ред. А.В. Иконников. М.: Стройиздат, 1982. 328 с.
4. Почтовая А.В. Современное состояние городской среды: основные понятия, проблемы и особенности управления // Вопросы экономики и управления. 2017. № 4 (11). URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/73/2782/> (дата обращения 24.11.2019).
5. Касаткина С.С. Повседневность городов Европейского Севера России: философское осмысление вопросов развития // Историческая урбанистика: прошлое и настоящее города: сб. науч. ст. Всерос. конф. с междунар. участием, г. Сургут, СурГУ, 14 ноября 2014 года / отв. ред. И.Н. Стась и др. Курган: Курганский Дом печати, 2015. 819 с.
6. Высоковский А. Борьба за горожанина: человеческий потенциал и городская среда // Высшая школа урбанистики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <http://docplayer.ru/380260-Vorba-za-gorozhanina.html> (дата обращения 22.11.2019).
7. Чернова Е.Б. Социологическое обоснование стратегий территориального развития: методологические и практические аспекты // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1 (15). С. 36–46. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.4>.
8. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. под ред. Д.В. Складнева, послесл. Б.В. Маркова. СПб.: Наука, 2000. 380 с.
9. Habermas J. *The Theory of Communicative Action*. vol. 2. *Lifeworld and System: a Critique of Functionalist Reason*. Transl. T. McCarthy. Boston, Massachusetts: Beacon Press, 1987. 457 p.
10. Burkart R. On Jürgen Habermas and public relations. *Public Relations Review*, 2007, vol. 33, iss. 3, pp. 249–254.
11. Yiftachel O., Huxley M. Debating dominance and relevance: Notes on the «communicative turn» in planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000, no. 24 (4), pp. 907–913.
12. Mattila H. Public participation and legitimacy management in planning: A Habermasian Perspective to Finnish Welfarist Planning Tradition. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 2018, vol. 100, iss. 4, pp. 309–328.
13. Brige G. Reason in the City? Communicative action, media and urban politic. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, vol. 33.1, pp. 237–240.
14. Burstrom von Malmborg F. Environmental management systems, communicative action and organizational learning. *Business Strategy and the Environment*, 2002, no. 11, pp. 312–323.
15. Steinberg F. Can development communication improve urban management? *Habitat International*, 1996, vol. 20, iss. 4, pp. 567–581.
16. Катаева Ю.В. Асимметрия интересов субъектов преобразования городской среды как фактор ее несбалансированного развития // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2013.

- № 3 (18). С. 129–137. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/asimetriya-interesov-subektov-preobrazovaniya-gorodskoy-sredy-kak-faktor-ee-nesbalansirovannogo-razvitiya> (дата обращения 12.04.2020).
17. Желнина А.А., Тыканова Е.В. Формальные и неформальные гражданские инфраструктуры: современные исследования городского локального активизма в России // Журнал социологии и социальной антропологии. 2019. № 22 (1). С. 162–192.
  18. Глухова А.В., Кольба А.И., Соколов А.В. Политико-институциональные и коммуникативные аспекты взаимодействия субъектов городских конфликтов (по материалам экспертного опроса) // Человек. Сообщество. Управление. 2017. № 18 (4). С. 44–65.
  19. Тыканова Е.В., Хохлова А.М. Конфигурации взаимодействия петербургских организаций общественных движений, нацеленных на улучшение качества городской среды // Социальное пространство. 2019. № 5 (22). С. 2–17.
  20. Шевцова И.К., Бедерсон В.Д. «У власти точка зрения — молчание»: взаимодействие инициативных групп и органов местной власти в политике городского планирования // Политическая наука. 2017. № 4. С. 111–136.
  21. Afzalan N., Sanchez Th.W., Evans-Cowley J. Cities. *The International Journal of Urban Policy and Planning*, 2017, no. 67, pp. 21–30.
  22. Evans-Cowley J. Planning in the real-time city: the future of mobile technology. *Journal of Planning Literature*, 2010, no. 25 (2), pp. 136–149.
  23. Odendaal N. Information and communication technology and local governance: understanding the difference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environment and Urban Systems*, 2003, no. 27, pp. 585–607.
  24. Дридзе Т.М. Экоантропоцентрическая модель социального познания как путь к преодолению парадигмального кризиса в социологии // Социологические исследования. 2000. № 2. С. 20–28.
  25. Никовская Л.И., Скалабан И.А. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 43–60. URL: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.04>

### Сведения об авторах

Антон Михайлович Максимов – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаврова Российской академии наук (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 23; e-mail: [a.maksimov@fciactic.ru](mailto:a.maksimov@fciactic.ru))

Марина Викторовна Ненашева – кандидат философских наук, доцент, Северный (Арктический) Федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Высшая школа социально-гуманитарных наук и международной коммуникации (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17; e-mail: [m.nenasheva@yandex.ru](mailto:m.nenasheva@yandex.ru))

Илья Федорович Верещагин – кандидат исторических наук, заместитель заведующего кафедрой, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17; e-mail: [i.vereschagin@narfu.ru](mailto:i.vereschagin@narfu.ru))

Татьяна Федоровна Шубина – кандидат философских наук, доцент, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17; e-mail: [t.shubina@narfu.ru](mailto:t.shubina@narfu.ru))

Полина Владимировна Шубина – кандидат философских наук, доцент, Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (163000, Российская Федерация, г. Архангельск, наб. Северной Двины, д. 17; e-mail: [p.shubina@narfu.ru](mailto:p.shubina@narfu.ru))

Maksimov A.M., Nenasheva M.V., Vereshchagin I.F., Shubina T.F., Shubina P.V.

## **Creating a Comfortable Urban Environment: Problems of Interaction between Society and Government in the Implementation of Priority Projects at the Management Municipal Level**

**Abstract.** The federal program on the formation of comfortable urban environment was initiated in Russia in 2017. Its aim is to improve local and public territories. The program implies the active involvement of citizens, which is taken into account in the Urban Environment Quality Index. On the basis of an empirical study, conducted using mass survey and expert interview methods in the towns of the Arkhangelsk Oblast, the authors analyze a degree of civic participation of residents in the implementation of projects to create a comfortable urban environment and assess the efficiency of existing mechanisms of interaction between society and government. We assume the theoretical provision that a social activity is the citizens' work to transform the environment, carried out under the influence of external and internal factors. External factors include activities of municipal authorities to inform town residents about the program for creating a comfortable urban environment and to involve them in the implementation of projects. Internal factors are citizens' personal interest and their meaningful participation in the program. The results of the sociological survey indicate a high potential for citizens' social activity, which is a necessary condition for effective interaction between government and society and a successful implementation of the program. However, practical participation of urban residents remains weak. The main reasons are the lack of citizens' awareness about the implemented program, the lack of clear ways of interaction between government and society, as well as an understanding of the program's fundamental principles, which, in turn, leads to passivity and distrust toward the authorities. The authors conclude that, in order to increase civic engagement, we need a system of measures, which would allow adjusting the existing communication means between government and society and increasing the effectiveness of the program on the formation of a comfortable urban environment.

**Key words:** civic participation, urban resident, comfortable urban environment, engagement, public communication, municipal administration, urban community.

### **Information about the Authors**

Anton M. Maksimov – Candidate of Sciences (Politics), Associate Professor, Senior Researcher, N. Laverov Federal Center for Integrated Arctic Research of the Russian Academy of Sciences (23, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk 163000, Russian Federation; e-mail: a.maksimov@fciactic.ru)

Marina V. Nenasheva – Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Higher School of Social Sciences, Humanities and International Communication (17, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation; e-mail: m.nenasheva@yandex.ru)

Il'ya F. Vereshchagin – Candidate of Sciences (History), Deputy Head of Department, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (17, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation; e-mail: i.vereschagin@narfu.ru)

Tat'yana F. Shubina – Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (17, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation; e-mail: t.shubina@narfu.ru)

Polina V. Shubina – Candidate of Sciences (Philosophy), Associate Professor, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (17, Severnaya Dvina Embankment, Arkhangelsk, 163000, Russian Federation; e-mail: p.shubina@narfu.ru)

Статья поступила 17.04.2020.