

# ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ РЕШЕНИЙ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И РАЗВИТИЮ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

## WAYS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC DISCUSSION OF DECISIONS ON THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE URBAN ENVIRONMENT

**E. Tsyplakova  
G. Sinko  
K. Afanasiev  
Yu. Yankevich**

*Summary.* The article discusses approaches to improving the efficiency of decision-making in the public administration system. The most pressing issues that involve a large number of stakeholders are the organization of public spaces, the introduction of an environmental approach to the public management system, and the development of priorities in the implementation of transport policy. This trend is particularly relevant in the field of formation and development of the urban environment — a comprehensive area of government activity aimed at providing comfortable conditions for daily human activity in public space and including actions to ensure the availability of urban environment objects, landscaping and landscaping of the territory, a safe environment for interaction of citizens in crowded areas, including points of contact with transport infrastructure objects.

*Keywords:* public participation, public discussion, motorization, urban environment quality, public policy priorities, public hearings, opinion polls.

**Цыплакова Елена Германовна**

*Д.т.н., профессор, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский  
государственный университет им. А. С. Пушкина»  
naja458@yandex.ru*

**Синько Галина Иосифовна**

*К.ф.н., доцент, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский  
государственный университет им. А. С. Пушкина»  
sinko70@mail.ru*

**Афанасьев Кирилл Станиславович**

*К.ф.н., доцент, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский  
государственный университет им. А. С. Пушкина»  
natan\_zoys@mail.ru*

**Янкевич Юлия Германовна**

*К.э.н., доцент, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский  
государственный университет им. А. С. Пушкина»  
iulia.yank@gmail.com*

*Аннотация.* В статье рассматриваются подходы к повышению эффективности принятия решений в системе публичного управления. В качестве наиболее острых проблем, в решение которых вовлечено большое количество заинтересованных лиц рассматриваются вопросы организации общественных пространств, внедрение экологического подхода в систему публичного управления, выработка приоритетов в рамках реализации транспортной политики. Особенно актуальной данная тенденция становится в сфере формирования и развития городской среды — комплексного направления деятельности органов власти, нацеленного на обеспечение комфортных условий для повседневной деятельности человека в общественном пространстве и включающего в себя действия по обеспечению доступности объектов городской среды, благоустройства и озеленения территории, безопасной среды взаимодействия граждан в местах скопления людей, в том числе — в точках соприкосновения с объектами транспортной инфраструктуры.

*Ключевые слова:* общественное участие, общественное обсуждение, автомобилизация, качество городской среды, приоритеты публичной политики, публичные слушания, социологические опросы.

**В** современных условиях процесс принятия управленческих решений в системе государственного и муниципального управления становится все более прозрачным и подотчетным для граждан, что обуславливает изменение соотношения экспертной работы и действий по обсуждению, согласованию и объяснению готовящихся документов в пользу последних.

Особенно актуальной данная тенденция становится в сфере формирования и развития городской среды — комплексного направления деятельности органов власти, нацеленного на обеспечение комфортных усло-

вий для повседневной деятельности человека в общественном пространстве и включающего в себя действия по обеспечению доступности объектов городской среды, благоустройства и озеленения территории, безопасной среды взаимодействия граждан в местах скопления людей, в том числе — в точках соприкосновения с объектами транспортной инфраструктуры.

Иначе говоря, городская среда в данном контексте выступает материальный аналогом публичной сферы и соединяет в своем развитии тенденции и проблемы развития гражданского общества в целом.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», знаменующий важный поворот в реализации социальной политики государства на федеральном, региональном и местном уровнях. При неоспоримой актуальности и важности данного проекта, в первые годы реализации он продемонстрировал наличие ряда проблем, сдерживающих потенциал развития городской среды. В частности, можно отметить следующие затруднения:

1. Отсутствие устойчивых процедур согласования ключевых решений в сфере формирования и развития городской среды. Существующий институт общественных слушаний к настоящему времени превратился преимущественно в зарегламентированную процедуру, не вызывающую в большинстве случаев, энтузиазма и интереса не только у потенциальных участников из числа жителей, но и у их организаторов. Отдельные всплески активности и превращение заседаний по наиболее болезненным вопросам (уплотнительная застройка, ликвидация парков и скверов, размещение объектов, нарушающих экологическое равновесие) в неуправляемый процесс с применением приемов психологического, а иногда и физического давления, только подтверждают общую тенденцию [5]. Институт публичных (общественных) слушаний, предусмотренный наряду с другими формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления без особого влияния национальной специфики редуцируется до собрания людей, главной задачей которых является утверждение заранее подготовленного документа с минимальным количеством замечаний: «Общественные слушания в большом городе очень часто представляют собой любопытное мероприятие, одновременно обескураживающее и обнадеживающее. Вопросы появляются в повестке дня благодаря предварительному прокаливанию, протаскиванию и интригам со стороны людей, находящихся как внутри городских органов власти, так и вне их» [4, с. 460]
2. Низкий уровень социального капитала и вовлеченности граждан в процесс решения проблем, относящихся к сфере повседневного взаимодействия и напрямую влияющих на качество жизни населения. Зачастую граждане замыкаются в четырех стенах, воспринимая общественную жизнь и сферу публичного управления как нечто, не имеющее отношения к решению насущных проблем. Тем самым тенденция «атомизации» общества находит все новые подтверждения [1].
3. Недостаточное владение государственными и муниципальными служащими методами

и приемами эффективного взаимодействия с населением, низкий уровень сформированности ключевых компетенций в сфере публичного управления: ведение разъяснительной работы и использование современных форм визуальной коммуникации (инфографика, скрайбинг), управление обсуждением в группе (фасилитация), навыки формирования консенсуса по итогам взаимодействия, способность обеспечивать решение вопросов за счет экспертной составляющей принимаемых решений без использования «силового» подхода, основанного на силе власти и принятых ранее нормативно-правовых актов.

Указанные затруднения в конечном итоге не позволяют грамотно и эффективно решать актуальные проблемы в сфере формирования комфортной городской среды, снижают уровень поддержки любых других инициатив со стороны органов власти, формируют атмосферу недоверия и разобщенности в среде населения по итогам реализации плохо проработанных и не в полной мере проработанных с участием населения проектов [7, с.116].

Рассмотрим возможности и условия применения указанных теоретических предпосылок к двум наиболее острым проблемам развития города: формирования общественных пространств и благоустройства в рамках формирования комфортной городской среды и решения проблемы столкновения городов и автомобилей.

В рамках изучения практических подходов решения первого блока проблем по итогам анализа общественного мнения и экспертных опросов в 38 муниципальных образованиях Северо-Западного федерального округа РФ (опрошено 568 жителей и 29 экспертов) нами выявлены следующие обобщенные эмпирические данные по теме настоящего исследования.

Средний уровень удовлетворенности реализованными проектами по формированию и развитию городской среды (среды поселений) составляет 13,26%. При этом респонденты отмечают общее несоответствие потребностям жителей, плохое качество материалов, отсутствие процедуры обсуждения на этапе планирования и проектирования.

Степень готовности участвовать в том или ином виде в общественном обсуждении готовящихся решений по формированию и развитию городской среды составил 54,34%. Главными препятствиями для реального участия является неудобное время проведения собраний и слушаний (67,34% готовых к участию), территориальная удаленность места проведения собрания (38,56%),

негативный опыт участия в подобных мероприятиях в прошлом (36,13%), отсутствие уверенности в том, что мнение будет учтено и использовано в итоговом варианте решения (27,38%).

Эксперты отмечают необходимость грамотной работы с наиболее активными представителями местного сообщества, преобладающее значение формирования успешного опыта взаимодействия жителей в решении местных проблем. Ключевой характеристикой новых форм взаимодействия жителей и власти по вопросам формирования городской среды при этом будет являться сочетание традиционных форм (территориальное общественное самоуправление и другие формы непосредственного осуществления местного самоуправления) и новых подходов, обусловленных технологическим развитием и процессами цифровизации всех сфер жизни общества.

При изучении подходов в решении проблемы автомобилизации в качестве материалов для исследования были использованы данные лонгитюдных исследований сценариев использования личного автотранспорта в условиях северных городов, а также экологические последствия сопутствующих явлений: чрезмерная автомобилизация, безгаражное хранение транспорта, проблемы дорожных заторов и сверхвыбросов загрязняющих веществ в рамках неоптимального режима функционирования нестационарных энергетических установок в зимнее время [9, 11, 12].

Методами исследований, актуализирующих проблематику личного поведения и выбора в контексте публичной политики в сфере транспорта и экологии, явились социологические методики, нацеленные на выявление уровня осознанности и степени рационализации повседневного выбора в среде автомобилистов [3, с.166–167; 14; 19].

Помимо этого, был широко использован сравнительный анализ для выявления лучших практик решения проблем использования личного автотранспорта в условиях северных городов в противовес так называемому «передовому» опыту, зачастую бездумно переносимому в неподходящие для него условия [6; 11, 12].

Необходимо отметить, и устойчивую тенденцию к «стигматизации» владельцев личного автотранспорта в качестве безответственных и эгоистичных индивидов, не считающихся с общественными интересами.

В связи с этим с 2017 по 2019 было проведено три социологических опроса с целью выяснить, осознают ли автомобилисты степень экологической опасности и готовы ли они участвовать в решении экологических про-

блем сосуществования автотранспорта и городских территорий? За этот период было опрошено порядка 1700 владельцев автотранспортных средств в возрасте от 18 до 65 лет.

В целом, все опрошенные осведомлены, какую опасность представляют автомобили в городе. Как показал опрос, 95% автомобилистов известно, что автомобиль является источником повышенного загрязнения окружающей среды, а 90,6% имеют представление, какую опасность представляет автомобиль для здоровья человека. Только 63,2% знают, что наиболее острая экологическая ситуация возникает в местах автостоянок и парковки автомобилей. Об опасности парковочных выбросов знают 42,1% опрошенных.

В основном, всем участникам опроса, а именно 97,5%, известно, что значительное увеличение личного автотранспорта обострило множество городских проблем, одними из которых являются заторы и нехватка парковочных мест в зонах исторической, центральной и жилой застройки.

Идеи по оптимизации автомобильного трафика в городе нашим автомобилистам знакомы (91%), однако, только 47,5% участников опроса видят решение проблемы городских территорий — в приоритете общественного транспорта, который 52,5% участников считают некомфортным и непривлекательным. В целях улучшения экологической обстановки в городе с личного автомобиля на общественный транспорт готовы пересесть не более 46% опрошенных.

Однако, 52% опрошенных в целях создания благоприятной транспортной и экологической обстановки готовы передвигаться по городу пешком, а другие 50% предпочитают воспользоваться услугами транспорта. Передвигаться по центральным и историческим зонам на общественном транспорте предпочли только 32,5% опрошенных. С необходимостью создания парковок и паркингов на въезде в город с целью дальнейшей пересадки на общественный транспорт согласны 63,2% опрошенных. А в целом, передвигаться по городу 11,3% предпочли пешком, 22,4% — на общественном транспорте, 71,7% — на личном автомобиле.

Только 12,5% участников опроса согласны, что открытые наземные автостоянки должны быть платными и дорогими. Соответственно, 87,5% опрошенных против введения платы на парковку. Однако, при необходимости, за временную открытую парковку 10% готовы заплатить менее 50 руб. за час, 35% — 50 руб. за час, 15% — 100 руб. за час, 15% — 150 руб. за час, 5% — 200 руб. за час. Свыше 200 руб. за час никто платить не пожелал, а 20% готовы воспользоваться услугами парковки бесплатно.

Необходимость строительства сети паркингов по всей территории города, так как 80–90% времени автомобиль все-таки стоит, а не движется, видят 72,5% участников. Как показал опрос, 94,8% участников готовы поставить свои автомобили в паркинг, 93,7% участников считают строительство паркингов необходимым для города. А 81,1% опрошенных считают, что паркинги, надземные и подземные, должны размещаться в наиболее привлекательных и удобных для граждан местах города. Предпочтения распределяются следующим образом: наземный многоуровневый паркинг выбрали 53,2% опрошенных, 35,9% — подземный паркинг, 15,6% — открытую обычную парковку.

Как показал опрос, в климатических условиях Санкт-Петербурга, 52,5% опрошенных хотели бы приехать в центр и поставить свой автомобиль в паркинг, 32,5% — готовы оставить автомобиль на въезде в город и приехать в центр на общественном транспорте, а 11,3% — оставить автомобиль за пределами центра в паркинге и передвигаться пешком.

Исследование показало, что 93,6% автомобилистов осознают степень экологической опасности и готовы участвовать в решении экологических проблем сосуществования автотранспорта и городских территорий. Они готовы получить соответствующие знания и применять их на практике.

Подводя итог анализу двух ситуаций необходимости общественного обсуждения и учета общественного мнения, выделим группы интересов и возможные процедуры согласования их интересов.

А. Пешеходы, которым необходимо пространство для пешего передвижения и отдыха по пути к месту назначения, разнообразная и интересная уличная среда, разнообразие возможных видов активности, место для укрытия от непогоды или жары, обеспечение безопасности и минимизация рисков при пересечении проезжей части, желательно — по кратчайшему маршруту (не через подземный переход или пешеходный мост).

Б. Велосипедисты стремятся к частично обособленным от пешеходов и автомобилей маршрутам, специально организованным велопарковкам, к повышению водительской культуры со стороны автомобилистов на участках смешанного движения [2].

В. Пассажиры общественного транспорта предполагают возможность быстрого перемещения в пункт назначения без помех и пробок в достаточно комфортных условиях. Особенно это актуально для необособленного наземного транспорта, многочисленные пассажиры которого в дорожном заторе приравниваются к одиноко

сидящим в своих личных автомобилях гражданам [10, с.25].

Г. Водители личного автотранспорта формируют запрос на активное строительство дорог, организацию бесплатных уличных и внеуличных парковок, минимизацию пересечений проезжей части пешеходами и обособление велосипедного движения [17; 18].

Дополняют этот перечень субъектов транспортной системы институты и организации, заинтересованные в реализации своих экономических интересов: организации сферы обслуживания и торговли, ориентированные на пешеходный трафик; инфраструктура велопроката и велоторговли; транспортные государственные или муниципальные предприятия наряду с реагирующим на их неэффективность в деле перевозок частным сектором (такси, маршрутное такси); автоторговые и автосервисные предприятия, топливные компании, дорожностроительные организации, банки, специализирующиеся на автокредитовании, автопроизводители [13; 16].

Тем не менее из довольно обширного списка заинтересованных сторон выпадает наиболее абстрактный и неуловимый — общество (в случае с городом — городское или местное сообщество). При этом возникает вопрос о балансе личных и общественных интересов в транспортном развитии региона: с одной стороны, существует активная, экономически сильная, поддерживаемая крупными игроками категория владельцев и водителей автомобильного транспорта, с другой — общественные потребности, связанные с устойчивым экологическим развитием и негативными внешними эффектами, связанными с перегруженностью дорожной сети и автомобильными пробками. Таким образом интересы одного из субъектов транспортной системы вступают в противоречие с общественными интересами. Рассмотрим возможные варианты реализации процедур общественного обсуждения решений в сфере формирования и развития городской среды и транспортного развития с учетом перспектив развития современной публичной сферы.

1. Развитие гражданского самосознания и реализация принципов «контроля стейкхолдеров» в осуществлении механизмов публичного управления, что означает, прежде всего, переход от потребительского отношения к взаимодействию органов власти и населения к полноценным сервисно-клиентским связям. Иначе говоря, каждый гражданин теперь способен воспринимать себя как представителя группы заинтересованных лиц, нацеленного на максимально эффективное использование имеющихся ресурсов и с уважением относящегося к оппонентам и единомышленникам в рамках процедуры выработки опти-

мального решения. В рамках описанной модели, преобладающей становится именно горизонтальная координация жителей с помощью социальных сетей и сервисов, что повышает качество последующего обсуждения с участием представителей власти [9, с. 174].

2. Развития движения общественных активистов в формате «гражданского хакерства». В условиях цифровой экономики «гражданские хакеры» (*civic hackers*) — люди, способные вывести на новый уровень эффективность использования общественных ресурсов. «Хакерство является просто попыткой внедрения любительских инноваций в устоявшуюся систему, причем не обязательно техническую. Гражданский хакер — это тот, кто понимает, что можно что-либо улучшить в обществе, в котором он находится, и начинает делать определенные шаги, для того чтобы эти перемены произошли» [14]. В отличие от энтузиастов прошлого реализация активной позиции в данном формате имеет больше шансов на успех именно вследствие более умелого использования медиаресурсов и цифровых технологий.
3. Более эффективное использование креативного потенциала жителей в сфере формирования комфортной среды проживания путем краудсорсинга идей и конкурсов проектов. В сочетании с экспертной оценкой и проработкой (проекты «Чего хочет Москва» и «Народный бюджет в Санкт-Петербурге») подобные инициативы имеют большие шансы на итоговый успех и устойчивое функционирование: люди, предлагая решить ту или иную проблему, исходят из имеющегося опыта взаимодействия с описываемыми трудностями, а не из свода безличных нормативов и правил.
4. Онлайн-обсуждение готовящихся решений по благоустройству территорий также способно стать действенным механизмом повышения эффективности реализуемых проектов, но только при условии устойчивой обратной связи и максимальной открытости процедур и данных общения на цифровых платформах.

5. Методическая экспертная поддержка развития ключевых компетенций у государственных и муниципальных служащих в сфере взаимодействия с населением и повышения качества обсуждения и онлайн-взаимодействия.

6. Развитие «соучаствующего проектирования» (*participatory design*) [8] или «общественного планирования» (*community planning*) [19]. Указанные подходы основаны не на озвучивании разработанного экспертами-профессионалами проекционного решения, а на совместной выработке ключевых параметров действий, касающихся места проживания вовлеченных в этот процесс жителей. Помимо всего прочего, выработанное решение становится «своим», интернализуется и переходит в режим устойчивого функционирования по мере реализации. В отношении соучаствующего проектирования выделим, прежде всего, организационные формы участия населения в выработке среднесрочных и долгосрочных решений в сфере пространственного развития муниципального образования, такие как соучаствующие игры с числом участников от 30 до 100 человек (преимущественно в выходной день и на базе удобно расположенного общественно-делового центра), позволяющие объединить отдельных представителей населения в рамках игрового взаимодействия проектированию среды населенного пункта и обеспечивающих высокий уровень идентификации с проблемой.

В конечном счете указанные направления повышения эффективности общественного обсуждения решений в сфере формирования и развития городской среды, решения проблемы использования личного автотранспорта будут способствовать постепенному переходу от манипулятивной модели публичного управления, основанной на умелом использовании отдельных фрагментов большого массива доступной информации, к модели, основанной на достижении консенсуса по решению общих проблем в контексте устойчивого социально-экономического развития городских и сельских территорий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьев, К.С. К вопросу о факторах формирования местных сообществ. // Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир: VII междунар. науч.-практ. конф.: сб. ст. / отв. ред. Н. М. Космачёва. — СПб.: ЛГУ имени А. С. Пушкина, 2017. — С. 106–113.
2. Белянин А. Удовольствие от пробок: поведенческая экономика от транспортной реформе // Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов/ под ред. В. Аузана. — М.: Stelka Press, 2015. — С. 136–159.
3. Вучик Р. В. Транспорт в городах, удобных для жизни/пер. с англ. А. Калинина; под науч. ред. М. Блинкина. — М.: Территория будущего, 2011. — 576 с.
4. Джекобс, Дж. Смерть и жизнь больших американских городов. / пер. с англ. — М.: Новое издательство, 2015. — 512 с.
5. Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. — М.: Инфотропик Медиа, 2017. — 372 с.
6. Потапов А.И., Цыплакова Е. Г., Янкевич К. А. Основы защиты окружающей среды в мегаполисах. Учебное пособие. СПб: Изд. Политехника-принт, 2016. — 560 с.

7. Садик-Хан Дж., Соломонов С. Битва за города: как изменить наши улицы: революционные идеи в градостроении / Пер. с англ. Г. Агафонова. — М.: Олимп-Бизнес, 2017. — 416 с.
8. Санофф, Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. / пер. с англ. — Вологда: Проектная группа 8, 2015. — 170 с.
9. Табах, А. Город как корпорация: акционеры, менеджеры и банкроты. // Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов. / под ред. В. Аузана. — М.: Stelka Press, 2015. — С. 172–185.
10. Ховавко И. Ю. Экономика и экология автомобильных пробок. // Экономика природопользования. — 2015. -№ 5. -С. 24–32.
11. Цыплакова Е.Г., Афанасьев К. С., Янкевич Ю. Г. Экономические стимулы и экологический эффект в системе региональной транспортной политики. Инновации и инвестиции: научно-аналитический журнал. — 2017. — № 12. — С. 152–156.
12. Цыплакова Е.Г., Янкевич Ю. Г., Черяпина А.В, Пурина Н. М. Инвестиции в паркинги как инструмент решения проблемы экологизации городской территории. Инновации и инвестиции. 2018.№ 7.С.35–37.
13. Шуп Д. Высокая стоимость бесплатной парковки. / Пер. с англ. под науч. ред. Мулеева Е. Ю. — М.: Медиа Кар, 2014. — 732 с
14. Яцура, М. Шесть исторических личностей, которые мыслили как «гражданские хакеры»: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tedrus.com/ted-talks-6-istoricheskikh-lichnostey-kotoryie-myslili-kak-grazhdanskije-hakeryi/> — Дата доступа: 30.11.2019.
15. Gatersleben B., Uzzell D. Affective appraisals of the daily commute: comparing perceptions of drivers, cyclists, walkers, and users of public transport // Environment and Behavior. — 2007. — p. 416–431
16. Manville M., Shoup D. People, Parking, and Cities. // Journal of Urban Planning and Development. — Vol. 131. — No. 4. — December 2005. — p. 233–245.
17. Oort N. van. Incorporating enhanced service reliability of public transport in cost-benefit analyses. // Public Transport. — 2016. — № 8. — p. 143–160.
18. Ory D.T., Mokhtarian P. L. When is getting there half the fun? Modeling the liking for travel // Transportation Research Part A: Policy and Practic. — 2005. — p. 97–123.
19. Wates, N. The Community planning handbook. 2nd edition. — London: Earthscan; Routledge, 2014. — 296 p
20. Yeboah G. et al. Understanding factors influencing public transport passengers' pre-travel information-seeking behavior. // Public Transport. — 2019. — № 11. — p. 135–158.

© Цыплакова Елена Германовна ( [naja458@yandex.ru](mailto:naja458@yandex.ru) ), Синько Галина Иосифовна ( [sinko70@mail.ru](mailto:sinko70@mail.ru) ),  
 Афанасьев Кирилл Станиславович ( [natan\\_zoys@mail.ru](mailto:natan_zoys@mail.ru) ), Янкевич Юлия Германовна ( [iulia.yank@gmail.com](mailto:iulia.yank@gmail.com) ).  
 Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина