

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН  
К ПРОЦЕССАМ БЛАГОУСТРОЙСТВА  
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ)**

**А. А. Фурсов**

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 18 марта 2019 г.

**Аннотация:** рассматриваются актуальные вопросы реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу консультативных форм участия граждан в формировании комфортной городской среды. Исследуются правовое регулирование и практика реализации форм муниципальной демократии, а также правовые механизмы повышения уровня культуры гражданской партисипации для реализации проектов благоустройства общественных пространств в городских округах.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, население, права граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан, полномочия органов местного самоуправления в области благоустройства, благоустройство, комфортная городская среда, соучаствующее проектирование, партисипация.

**Abstract:** this paper considers relevant questions in the exercise of citizens' rights to participate in and carry out local self-government in the Russian Federation. Special attention is devoted to the analysis of the advisory format of civil engagement in the creation of a comfortable urban environment. The regulatory environment and practices of exercising different forms of municipal democracy are studied, as well as legal mechanisms for increasing the level of civil participation in the realization of public space development projects in urban districts.

**Key words:** local self-government, population, citizens' rights, public hearings, public discussions, public polling, authority of self-government structures in the development sector, development, comfortable urban environment, participatory design, participation.

Право граждан на осуществление местного самоуправления, провозглашенное в ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> и признанное Конституционным Судом РФ<sup>2</sup>, включает целый ряд форм реализации и аспектов содержания. Безусловно, одним из таких аспектов является право жителей муниципальных образований на участие в благоустройстве среды проживания, т. е. в создании безопасных, комфортных и соответствующих эстетическим потребностям условий совместного проживания и жизнедеятельности людей.

---

<sup>1</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Актуальность соответствующей проблематики обусловлена тем, что, с одной стороны, Россия – городская страна, 75 % населения которой проживает в городах. При этом существует потенциал роста городского населения, поскольку тенденции урбанизации в мире продолжают развиваться<sup>3</sup>. В современной России именно города вносят основной вклад в социально-экономическое развитие страны, генерируя 68,7 % ВВП<sup>4</sup>, и конкурируют между собой за человеческий капитал<sup>5</sup>. В условиях роста населения городов и конкуренции за человеческий капитал вопросы развития городской среды, инфраструктуры, формирования современного и комфортного пространства города выходят на первый план. Для квалифицированных специалистов, вносящих вклад в развитие экономики, при выборе места жительства значительную роль играет состояние инфраструктуры и городской среды<sup>6</sup>. Учитывая тенденции по оттоку молодежи и квалифицированных специалистов за пределы России, необходимо принимать во внимание тот факт, что российские муниципальные образования конкурируют не только между собой, но и с иностранными городами, нередко проигрывая последним в качестве среды. Таким образом, развитие городской среды, реализация проектов благоустройства, формирование современных общественных пространств в российских городах необходимо для развития человеческого капитала, повышения качества жизни и, следовательно, направлено на достижение конституционно значимых целей, создание возможностей для реализации прав и свобод, в том числе на благоприятную окружающую среду.

При этом на муниципальном уровне городской образ жизни олицетворяют, в наибольшей степени, именно городские округа, будучи более или менее крупными и важными в экономическом и культурном отношении городами. К тому же городские округа доминируют среди городов и в количественном отношении: из 1114 российских городов более полови-

---

<sup>3</sup> Новая программа развития городов. Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах для всех // Конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) / Программа ООН по населенным пунктам. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>4</sup> См.: *Косарева Н. Б., Полуди Т. Д.* Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–23. URL: <https://publications.hse.ru/articles/207676285> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>5</sup> См.: *Мкртчян Н., Флоринская Ю.* Квалифицированная миграция в России : баланс потерь и приобретений // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2018. № 1. С. 15–18. URL: [https://iep.ru/files/text/crisis\\_monitoring/2018\\_1-62\\_January.pdf](https://iep.ru/files/text/crisis_monitoring/2018_1-62_January.pdf) (дата обращения: 12.03.2019).

<sup>6</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»: утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 18 апреля 2017 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ны, по данным Федеральной службы государственной статистики, имеют статус городских округов<sup>7</sup>.

Вместе с тем проблемы благоустройства в городах имеют по сравнению с сельской местностью ярко выраженную специфику, связанную с целым рядом преимуществ и рисков проживания в городах. К преимуществам городской жизни можно отнести больший выбор типов жилья, большее количество развлечений, в целом более высокий уровень заработной платы и большее число вакансий. Городам свойственны лучшее здравоохранение и образование, в том числе доступность высшего образования и различных форм дополнительного образования. Города традиционно предоставляют большую степень личной свободы: известный дореволюционный профессор, правовед и экономист И. Х. Озеров отмечает, что «воздух в городе делает свободным, имея в виду постановление средневекового права, что крепостной, пробывший известное количество времени в городе, делается свободным»<sup>8</sup>. По выражению М. Вебера, в городе «совершался переход из несвободного в свободное состояние»<sup>9</sup>.

Итак, сущность города заключается в формировании среды, где гражданам имеют большие возможности для самореализации, что делает необходимым их вовлечение в процессы управления городом. Отмеченные процессы характерны и для истории России. Как отмечает В. Л. Глазычев, в результате земской реформы развитие земств позволило различным сословиям «участвовать в решении местных вопросов», что привело к интенсивному городскому развитию в области торговли, образования и культуры до революции<sup>10</sup>.

К трудностям городского образа жизни относится недостаточное развитие городской инфраструктуры, ее несоответствие современному городскому ритму и образу жизни, включая избыточность информационно-рекламных конструкций, неприспособленность среды для перемещения маломобильных групп граждан, недостаточное озеленение, ухудшение экологической ситуации, высокий уровень шумового и акустического загрязнения.

Максимальное использование преимуществ городского образа жизни и сведение к минимуму связанных с ним издержек и является смыслом и целью формирования комфортной городской среды, предполагающей совершенствование благоустройства городов, в частности городских округов.

Действующее российское законодательство оперирует понятием благоустройства лишь с недавнего времени. Оно введено в Градостроительный кодекс РФ с принятием в 2017 г. Федерального закона № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах ор-

<sup>7</sup> База данных показателей муниципальных образований. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>8</sup> Озеров И. Х. Большие города, их задачи и средства управления : публичная лекция с 15 диаграммами. 2-е изд., доп. М., 1906.

<sup>9</sup> Вебер М. Город. М., 2017.

<sup>10</sup> См.: Глазычев В. Л. Город без границ. М., 2011.

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>11</sup>. При этом данное понятие получило правовую дефиницию: «благоустройство – это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий».

Из приведенного определения следует, что основной целью благоустройства является «повышение комфортности условий проживания граждан». Такое повышение имеет множество аспектов. Эти аспекты могут быть соотнесены с Индексом качества городской среды, разработанным при участии Минстроя России и принятым в качестве целевого норматива для реализации национального проекта «Жилье и городская среда» Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204. Индекс содержит 30 индикаторов оценки городской среды, основанных на пяти критериях: безопасность, комфорт, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды<sup>12</sup>.

Как видно, городская среда – это многоаспектное явление, развитие которого посредством благоустройства не ограничивается лишь повышением комфортности как таковой – в узком смысле данного слова. Существуют и иные, прямые или косвенные, ее последствия, эффекты трансформации городской среды – преимущественно позитивные. Так, по данным исследования правительства Москвы, в результате благоустройства территорий по программе «Моя улица», произошли глубокие изменения в структуре арендаторов коммерческой недвижимости (в сторону большей доступности товаров и услуг), значительно выросли пешеходные потоки, снизилось число дорожно-транспортных происшествий на благоустроенных улицах<sup>13</sup>.

Эксперты отмечают также подорожание стоимости жилой недвижимости на исследуемых улицах, что, в частности, влечет повышение уровня благосостояния граждан – собственников недвижимости на благоустроенных улицах. Кроме того, благоустройство проявляется и в повышении доступности улиц для маломобильных групп населения, а также уровня безопасности, поскольку благоустроенные улицы предполагают освещенность и оснащенность системами видеонаблюдения.

---

<sup>11</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Индекс качества городской среды. URL: <https://индекс.дом.рф> (дата обращения: 10.02.2019).

<sup>13</sup> Эксперты оценили эффект от благоустройства улиц в Москве. URL: <https://realty.rbc.ru/news/59f7164c9a79470cedffeb7c> (дата обращения: 10.03.2019).

Исследование отмеченных эффектов проводилось в Москве впервые в российской практике, поскольку Москва является пионером российского благоустройства. Несмотря на то что Москва имеет статус субъекта Федерации, фактически она остается городом (пусть и федерального значения), что роднит ее с муниципальными образованиями, имеющими статус городских округов. Кроме того, она выступает ориентиром для развития других субъектов Федерации и муниципальных образований, включая городские, что позволяет использовать в данной работе указанные исследования. При этом аналогичные приведенным по Москве результаты наблюдаются и в городах других субъектов РФ. Следствием благоустроенности общественных пространств в городах является увеличение числа пешеходов на них: исследование центра городской антропологии консалтинговой компании КБ Стрелка показывает, что в ряде городов в результате реализации проектов благоустройства выросла посещаемость обновленных территорий, в том числе в ночное время, увеличилось и количество родителей с детьми<sup>14</sup>. Кроме того, как отмечается в разработанном Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства России паспорте приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденного Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, развитие городской среды способствует снижению социальной напряженности, увеличению доли населения, занимающегося спортом, снижению уровня заболеваемости, формированию творческих кластеров, занимающихся производством интеллектуального продукта.

Все это, в свою очередь, ведет к повышению спроса на объекты индустрии образования, спорта, развлечений, а также иной инфраструктуры, что позитивно сказывается на экономическом развитии городов.

Наличие указанных эффектов позволяет говорить о том, что значение благоустройства простирается шире его дефиниции, закрепленной Градостроительным кодексом, поскольку снижение числа дорожно-транспортных происшествий, криминальных преступлений имеет значимый социальный эффект. Изменения в городской экономике способствуют росту благосостояния граждан и реализации их конституционных прав, в том числе прав на занятие предпринимательской деятельностью.

В конечном итоге благоустройство способствует реализации права на город в той части, в какой это право предполагает присвоение человеком городского пространства. Присвоение пространства происходит в процессе его использования человеком; как уже отмечалось, одним из значимых социальных эффектов благоустройства стало увеличение времени, проведенного на территориях общественных пространств – улиц, набережных, площадей, парков и скверов.

---

<sup>14</sup> Чемпионат закончился, селфи остались : как приживаются обновленные к ЧМ площади и парки. URL: <https://strelkamag.com/ru/article/championat-zakonchilsya-selfi-ostalis-kak-prizhivayutsya-obnovlennye-k-chm-ploshadi-i-parki> (дата обращения: 10.03.2019).

Поэтому сегодня благоустройство является одним из ключевых вопросов государственной политики. Как отмечалось в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2018 г., «нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города. Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой для всей страны»<sup>15</sup>.

Юридический аспект высокой степени и многоаспектности значимости городского благоустройства заключается в том, что оно способствует реализации целого ряда прав городских жителей, в том числе конституционных.

Несомненно, в первую очередь, к их числу относится право на благоприятную окружающую среду, а также, как отмечается в комментарии к Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина, связанные с использованием, владением и распоряжением земель, иными объектами природы и окружающей среды»<sup>16</sup>. Авторы комментария также отмечают, что право на благоприятную окружающую среду подразумевает «состояние среды обитания, качество жизни, труда, отдыха, соответствующие определенным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, гигиеническим стандартам, предполагающим надлежащие рекреационные условия». То есть к окружающей среде в ее городском контексте причисляются и физические объекты – улицы, площади, здания и т. д. С этим согласны и другие исследователи, например И. Р. Медведев право на благоприятную окружающую среду рассматривает «имея в виду ощущения от пребывания в городе» и в антропогенном сегменте<sup>17</sup>. Схожие положения содержатся также в Европейской хартии городов – документе «мягкого права», положения которой задают вектор направления государственной политики по развитию местного самоуправления, обобщая лучшие мировые практики на основе договоренностей между делегациями различных стран<sup>18</sup>.

Другим правом можно назвать уже упомянутое право на ведение предпринимательской деятельности, поскольку в результате благоустройства на обновленных улицах присутствует большее количество людей, стимулируется спрос на арендные помещения и развивается рынок коммерческой недвижимости. Отсюда вытекает и конституционное положение о развитии конкуренции, которое естественным образом происходит на благоустроенных улицах ввиду развития предпринимательской деятельности и повышения доступности товаров, услуг.

---

<sup>15</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>16</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013.

<sup>17</sup> *Медведев И. Р.* Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.

<sup>18</sup> Европейская хартия городов : принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы Совета Европы 30 марта 1992 г. URL: <http://zakonbase.ru/content/part/128996> (дата обращения: 13.03.2019).

Особое наполнение получает и конституционная норма о свободе творчества и праве на участие в культурной жизни, поскольку благоустроенные общественные пространства становятся новыми центрами культурной жизни для музыкантов, художников и других представителей творческих профессий. Данным правам корреспондирует конституционная обязанность сохранения исторического и культурного наследия. К нему причисляются исторические здания и сооружения, которые благодаря благоустройству получают современный контекст и тем самым продолжают оставаться значимой частью городской ткани. Ряд объектов, имеющих культурную ценность, удастся сохранить благодаря благоустройству, например считавшаяся утраченной историческая деревянная набережная города Великий Новгород в результате благоустройства была вновь обретена<sup>19</sup>. Аналогичным образом белокаменная стена древнего города, обнаруженная при проведении строительных работ на Хохловской площади в Москве изменила планы строителей и послужила причиной отказа от изначального плана по строительству объекта недвижимости. Площадь была реконструирована, а сохранившийся фрагмент стены стал частью современного общественного пространства<sup>20</sup>. Тем самым обеспечивается сохранение историко-культурного наследия города, его использование в современных условиях.

Кроме того, благоустройство позволяет реализовать право на труд, на охрану здоровья, на информацию и другие права человека и гражданина. Важное место среди них занимает право на участие в городском управлении.

Действительно, в связи с особым характером местного самоуправления как наиболее близкого к населению уровня публичной власти<sup>21</sup> и особой ролью благоустройства в реализации конституционных прав горожан, вовлеченность жителей в процессы благоустройства является на-сущным императивом. Кроме того, участие граждан необходимо потому, что именно они являются лучшими экспертами в вопросе благоустройства той или иной территории, пользуясь ей на регулярной основе. Местные жители хорошо знают те проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе использования общественных пространств и могут предложить эффективные пути их решения. Таким образом, совместная работа с представителями органов публичной власти и архитекторами позволит создать действительно качественное общественное пространство и улучшить городскую среду. Это же обстоятельство делает возможным сравнительно быстрые преобразования, т. е. увеличение объемов благоустрой-

---

<sup>19</sup> Сотрудники ИА РАН обнаружили в центре Великого Новгорода деревянную мостовую XIV века. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/sotrudniki-ia-ran-obnaruzhili-v-tsentre-velikogo-novgoroda-derevyannuyu-mostovuyu-xiv-veka> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>20</sup> Как менялась Хохловская площадь. URL: <https://strelkamag.com/ru/article/khokhlovka> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П.

ства без ущерба для качества проекта, поскольку источником данных являются местные жители и сообщества, у которых есть сложившийся опыт взаимодействия с данной территорией. Таким образом, ни представителям органов публичной власти, ни архитекторам, часто не являющимся местными жителями реконструируемой территории, не потребуется прикладывать дополнительные усилия для изучения пространства, чтобы создать качественный проект благоустройства. Вместе с тем участие жителей на всех стадиях благоустройства территории позволяет повысить легитимность и разделяемость принимаемых органом публичной власти управленческих решений, снизить возможную социальную конфликтность, поскольку общественное пространство модернизируется с учетом мнения жителей и местных сообществ.

Между тем привлечение населения к процессам обсуждения, принятия и исполнения управленческих решений, в том числе по благоустройству городов, продолжает оставаться проблемой, требующей решения. Исследователи фиксируют тенденции по снижению интереса граждан к формам осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления. Например, социологические исследования показывают, что в большинстве публичных слушаний, проводимых на территории муниципальных образований, принимает участие незначительное число граждан – лишь 3 % опрошенных сообщили, что принимали участие в публичных слушаниях в течение последнего года<sup>22</sup>. Публичные слушания при этом являются наиболее часто реализуемой формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, что показывают статистические данные мониторинга Министерства юстиции России – по итогам 2017 г. проведено более 103 тыс. публичных слушаний<sup>23</sup>. Проведение большей части из них обусловлено требованиями законодательства, поскольку является обязательным при принятии тех или иных муниципальных нормативно-правовых актов.

Иные формы общественного участия, как, например, опросы граждан, по данным Министерства юстиции, проводятся значительно реже – по итогам 2017 г. проведено лишь 4,5 тыс. опросов. Представляется, что такой значительный разрыв обусловлен, прежде всего, отсутствием в законодательстве императивного требования по их проведению в отличие от упомянутых публичных слушаний. Как отмечает российский исследователь Р. В. Петухов, статистическая востребованность отдельных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления объ-

---

<sup>22</sup> См.: Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. Публичные слушания как форма участия населения в местном самоуправлении : факторы вовлеченности // Материалы XVII Апрельской Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества : в 4 кн. / под ред. Е. Г. Ясина. М., 2017. Кн. 2. С. 277–285.

<sup>23</sup> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 – начало 2018 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.03.2019).



ясняется в основном их «формальной необходимостью для наступления юридически значимых последствий»<sup>24</sup>. Однако подобное участие является формальным и поверхностным. По мнению В. А. Холопова, обратившего внимание на формальное отношение со стороны органов местного самоуправления к публичным слушаниям, «нередко вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определенных решений»<sup>25</sup>.

Полагаем, что на данном этапе развития местного самоуправления в России не сложились традиции партнерского участия горожан в принятии решений по вопросам местного значения. Формальное соблюдение требований законодательства превалирует над реальным желанием привлечь потенциал граждан для целей развития муниципального образования. К схожему выводу приходят авторы доклада аналитического центра Карнеги. В исследовании, посвященном гражданской активности при решении городских вопросов, они отмечают, что «в коммуникации власти и общества наблюдается тенденция к подмене реальных взаимоотношений фиктивными»<sup>26</sup>.

Такая подмена является следствием и причиной нарастания одной из ключевых проблем на данном этапе развития местного самоуправления в России (да и публичной власти вообще). Это пониженное доверие граждан к демократическим институтам, в частности на местном уровне. Следствием дефицита доверия является невысокая легитимность принимаемых решений: регулярно отмечаются попытки противодействия благоустройству общественных пространств, принимаемых без учета мнения граждан. Местные сообщества часто хотят, чтобы их мнение, позиция были услышаны и отражены в проекте, поэтому пренебрежение их мнением приводит к социальным конфликтам. Впрочем, с появлением приоритетного проекта формирования комфортной городской среды наблюдается оживление и востребованность институтов публичных слушаний, опроса граждан, как будет показано далее.

Необходимость интенсивного привлечения населения муниципальных образований к процессу благоустройства территорий неоднократно подчеркивалась Президентом РФ в посланиях Федеральному Собранию: «...дело принципа, чтобы в принятии решения по использованию ресурсов участвовали сами жители, определяли, какие проекты благоустрой-

<sup>24</sup> Петухов Р. В. Местное самоуправление как форма народовластия // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е. С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 34–41.

<sup>25</sup> Холопов В. А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 20.

<sup>26</sup> Колесников А., Волков Д. Самоорганизация гражданского общества в Москве. Мотивы, возможности и пределы политизации. М., 2016.

ства осуществлять»<sup>27</sup>, «мнение людей, каким быть их городу или поселку, должно быть решающим»<sup>28</sup>.

В развитие целевых установок Послания 2018 г. был принят Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204, который определил целевые показатели для Правительства России при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды: «кардинальное повышение комфортности городской среды, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов». В качестве государственного приоритета обозначен запрос не только на формирование комфортной городской среды как таковой, но и на создание механизмов участия граждан в ее формировании.

Разработанный Минстроем России приоритетный проект формирования комфортной городской среды также ставит одной из центральных задач реализацию проектов обновления городских пространств при необходимости учета мнения жителей тех муниципальных образований, на территории которых проводится благоустройство. В результате реализации мероприятий проекта «будет построена модель реализации проектов по благоустройству, связывающая все уровни власти и непосредственно жителей», «будет создан механизм реализации мероприятий по благоустройству, предполагающий масштабное вовлечение граждан». Для достижения указанных задач муниципальным образованиям в 2017 г. было необходимо утвердить новые правила благоустройства в соответствии с методическими рекомендациями Минстроя РФ.

Для закрепления общей (типовой) структуры правил благоустройства в муниципальных образованиях был принят Федеральный закон № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанный закон вводит в Федеральный закон № 131-ФЗ ст. 45.1, определяющую содержание правил благоустройства территории муниципального образования. Законом устанавливается, что правила благоустройства могут регулировать вопросы «порядка участия граждан в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования» (п. 16). Таким образом, заложены основы для формирования механизма по вовлечению граждан в процессы благоустройства.

Активизация участия населения в процессах городского благоустройства предполагает не только использование существующих механизмов общественного участия, но и развитие новых, позволяющих привлекать

---

<sup>27</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 03.03.2019).

<sup>28</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 03.03.2019).

жителей к процессу разработки проекта на самых ранних стадиях, отличаясь тем самым от традиционных публичных слушаний, на которые выносятся, как правило, уже разработанный проект, внести глубокие изменения в который часто не представляется возможным.

Важным шагом в создании правовой базы использования новых форм гражданского участия стали ведомственные методические рекомендации Минстроя России, которые утверждены приказом Министерства от 13 апреля 2017 г. № 711/пр. Рекомендации содержат механизмы общественного участия, часть из которых ранее была отражена в действующем законодательстве, однако большинство из них имплементированы в российскую правовую действительность впервые. Эти механизмы по смыслу ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ могут быть отнесены к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые обозначены как «другие». Целесообразно в связи с этим разделить формы участия граждан в процессах благоустройства на общие и специальные.

Общие формы имеют обширную сферу использования, будучи реализуемыми не только в процессах благоустройства, но и при решении других вопросов местного значения, например подготовке устава муниципального образования или местного бюджета. К их числу относятся общественные обсуждения, опросы граждан, собрания граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, публичные слушания. Специальные формы применяются только или преимущественно к процессам благоустройства (изначально разрабатывались и применялись для градостроительных целей)<sup>29</sup>. К ним относятся такие инструменты как анкетирование, интервьюирование, картирование, проведение фокус-групп, работа с отдельными группами пользователей, организация проектных семинаров и мастерских (воркшопов), проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей, организация проектных мастерских со школьниками и студентами, школьные проекты, проведение оценки эксплуатации территории (п. 3.4.2). Рассмотрим наиболее важные вопросы правового регулирования и практической реализации перечисленных общих и специальных форм привлечения граждан к процессам благоустройства городских округов.

Нормативно-правовая база общественных обсуждений имплементирована в российское законодательство относительно недавно – Федеральным законом № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный закон расширил возможности участия граждан в принятии решений органами публичной власти в области градостроительной деятельности. Законом вводится понятие общественных обсуждений, которые наравне с публичными слушаниями становятся источником обратной связи для органов местного самоуправления

---

<sup>29</sup> См.: *Сановф Г.* Соучаствующее проектирование. Практика общественного участия в формировании среды больших и малых городов : пер. с англ. / под ред. Н. Снигиревой, Д. Смирнова. Вологда, 2015.

и расширяют возможности консультативной партисипации граждан. Несмотря на схожесть явлений следует отличать друг от друга понятия общественных обсуждений и публичных слушаний. Общественные обсуждения проводятся в онлайн-формате на специализированных интернет-платформах. В то время как публичные слушания, по существу, представляют собрание местных жителей, организованное по инициативе органа (должностного лица) местного самоуправления. Законодатель предусмотрел механизм общественных обсуждений на замену традиционным публичным слушаниям, однако во втором чтении в текст законопроекта были внесены изменения, благодаря которым муниципальные образования могут самостоятельно выбирать ту или иную форму. Градостроительные вопросы становятся предметом обсуждения большинства публичных слушаний. Перевод их в формат обсуждений в Интернете – логичный, с точки зрения законодателя, шаг с учетом невысокого интереса граждан к данному институту. При этом с точки зрения развития демократических процессов отход от института публичных слушаний, где граждане могут лично пообщаться с муниципальными чиновниками и строителями, публично представить свои мысли, создавая живую дискуссию – это шаг назад.

Однако до разграничения федеральным законом указанных понятий под общественными обсуждениями часто подразумевались публичные слушания, применение которых (наряду с опросами граждан) в области благоустройства до утверждения указанных рекомендаций на практике осуществлялось редко. Начиная с 2017 г. фиксируется значительный рост числа публичных слушаний, воркшопов и общественных обсуждений дизайн-проектов благоустройства в различных муниципальных образованиях<sup>30</sup>. Такие мероприятия призваны привлекать граждан к процессам формирования комфортной городской среды, создавая действенный инструмент обратной связи между администрацией муниципального образования, привлеченными проектными организациями и жителями.

Например, в Калининграде представители органов местного самоуправления организовали публичные слушания и воркшопы для консультаций жителей. В результате этих мероприятий разработаны концепции благоустройства нескольких общественных территорий, а одна из них – улица профессора Баранова была впоследствии реконструирована и открыта осенью 2018 г.<sup>31</sup> В городе Воронеже в ноябре 2018 г. были

---

<sup>30</sup> Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2017 г. URL: <http://gorodsreda.ru/upload/iblock/d33/itog-13.04.2018-godovoy-otchet-po-gorsrede.pdf> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>31</sup> Перевод «Стрелки»: как урбанисты два дня судьбу Калининграда обсуждали. URL: <https://www.newkaliningrad.ru/realty/publications/16298306-perevod-strelki-kak-urbanisty-dva-dnya-sudbu-kaliningrada-obsuzhdali.html> (дата обращения: 16.03.2019); В Калининграде открылась обновленная пешеходная зона на улице профессора Баранова. URL: <https://strelkamag.com/ru/news/v-kaliningrade-otkrylas-obnovlennaya-peshехodnaya-zona-na-ulice-professora-baranova> (дата обращения: 16.03.2019).

проведены публичные слушания по концепции благоустройства проспекта Революции. До публичных слушаний разработчики принимали предложения жителей на электронную почту, после обсуждения концепция благоустройства будет доработана, и проект реализуется с учетом замечаний и предложений местных жителей<sup>32</sup>. Таким образом, обсуждения проектов благоустройства могут привести к трансформации имеющихся институтов участия граждан в осуществлении местного самоуправления, показывая, что мнение населения действительно учитывается при принятии соответствующих решений. Следует оценивать положительно данную практику, поскольку становление институтов общественного участия благоприятным образом отразится и на развитии демократического характера государства.

Практика реализации приоритетного проекта формирования комфортной городской среды показывает, что в 2017 г. на территории субъектов РФ было проведено 38 206 мероприятий по вовлечению граждан в разработку проектов благоустройства. По статистике Минстроя России, наиболее распространены следующие формы участия населения: трудовое участие в мероприятиях по благоустройству, общественные обсуждения, публичные слушания, проведение опросов, консультирование<sup>33</sup>. В этом перечне велика доля таких традиционных институтов участия населения (или общих форм), как публичные слушания или опросы граждан. В то же время появление среди наиболее часто используемых форм таких, как общественные обсуждения в сети «Интернет» и консультирование, ранее не отраженных в действующем законодательстве, говорит о зарождении новой практики гражданской партисипации. Эта практика до известной степени распространена за границей и обозначается термином «соучаствующее проектирование»<sup>34</sup>. Представляется разумным объединение в последующем всех форм участия граждан в разработке и реализации проектов благоустройства под этим же или схожим термином и отражение его в действующем федеральном законодательстве о местном самоуправлении и градостроительной деятельности. Очевидно, что число уже проведенных мероприятий достаточно велико и будет сохраняться на прежнем уровне в процессе реализации проекта формирования комфортной городской среды, что детерминирует дальнейшее развитие законодательства в данной сфере.

Число опросов граждан в области благоустройства также возросло. Как правило, они размещаются на официальных сайтах администраций муниципальных образований либо на специально созданных сервисах для гражданского участия. В значительной мере, этому способ-

---

<sup>32</sup> Велодорожкам – отдельную полосу. Что обсуждали на публичных слушаниях по проспекту Революции. URL: <http://downtown.ru/voronezh/news/10992> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>33</sup> Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2017 г. URL: <http://gorodsreda.ru/upload/iblock/d33/itog-13.04.2018-godovoy-otchet-po-gorsrede.pdf> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>34</sup> См.: Санофь Г. Указ. соч.

ствовал указанный проект формирования комфортной городской среды, одним из ключевых результатов которого является вовлечение «в реализацию проектов по благоустройству непосредственно граждан»<sup>35</sup>. Для получения субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов благоустройства Правительством России установлены требования о привлечении жителей к процессу отбора территорий благоустройства<sup>36</sup>. Территории для благоустройства выбирались местными жителями на специальном голосовании, совмещенном в большинстве субъектов с единым днем голосования 18 марта 2018 г. При этом первичный отбор территорий для вынесения их на голосование производился в большинстве путем проведения опроса граждан в сети «Интернет».

С принятием в сентябре 2018 г. паспорта национального проекта «Жилье и городская среда» в целевые показатели реализации национального проекта введен показатель «увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов»<sup>37</sup>, что означает продолжение данной практики и ее расширение. Планируется реализация таких мероприятий, как ежегодное проведение рейтингового голосования в муниципальных образованиях с численностью населения более 20 тыс. для отбора территорий, подлежащих благоустройству (порядок проведения голосования относится к предметам ведения субъектов и определяется нормативным правовым актом субъекта); включение показателя доли граждан, принимающих участие в вопросах развития городской среды «с использованием цифровых технологий» в состав Индекса качества городской среды, который непосредственно влияет на размер выделяемой муниципалитету субсидии, что будет стимулировать регионы и муниципалитеты «к расширению перечня и форм мероприятий по вовлечению граждан в решение вопросов городской среды»; реализация в рамках проекта «Умный город» мероприятий по созданию интернет-ресурсов для вовлечения населения в решение вопросов местного значения<sup>38</sup>.

Еще одним направлением участия населения муниципального образования в процессах благоустройства, отраженным в действующем законодательстве, является общественный контроль. По смыслу методических рекомендаций он «осуществляется с учетом положений законов и иных нормативных правовых актов об обеспечении открытости информации и общественном контроле» (п. 3.4.10). Представляется, что обще-

---

<sup>35</sup> Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»... Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 16 декабря 2017 г. № 1578.

<sup>37</sup> Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда»: утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> Доклад о работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по улучшению жилищных условий населения и формированию благоприятной городской среды. Казань, 2019.

ственный контроль более всего необходим на стадии реализации проекта, чтобы контролировать ход выполнения работ по благоустройству в соответствии с принятым с учетом мнения жителей проектом. Целесообразно в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» рекомендовать проведение общественного надзора за работой подрядных организаций на территории благоустройства. Эту функцию могут возложить на себя общественные советы при региональных управлениях (департаментах, министерствах и т. д.) архитектуры и градостроительства, которые согласно указанному федеральному закону могут являться субъектами общественного контроля, а в их составе присутствовать профессиональные архитекторы.

Предложенные механизмы открывают возможности для создания новой практики вовлечения граждан в создание и реализацию проектов благоустройства территорий. Данная практика, постепенно находя свое отражение в правовом поле, позволит сформировать реальную партисипаторную демократию на уровне местного самоуправления, что будет способствовать развитию гражданского общества, укреплению доверия граждан к публичной власти в целом. Представляется, что в процессе развития партисипаторных механизмов изменится сам характер взаимодействия между органами местного самоуправления и населением. Первые все чаще будут не просто интересоваться мнением жителей соответствующей территории, чтобы отразить его в проектном решении, но и делегировать отдельные полномочия по определению целей проекта, выбору проектных решений и оценке реализации проекта. Делегирование полномочий в данном случае органично вытекает из лестницы гражданского соучастия (*Ladder of citizen participation*), когда от процессов информирования и консультаций стороны развивают гражданское участие, переходя к более высокой форме – делегированию полномочий<sup>39</sup>. В целом такой путь представляется наиболее сбалансированным и логичным развитием формирующейся сегодня практики вовлечения жителей муниципального образования к процессам благоустройства и не противоречит имеющимся методическим рекомендациям Минстроя России.

В связи с этим особое значение играет появление и развитие специальных форм партисипации в развитии городской среды. Их можно классифицировать на следующие три группы:

1. Индивидуальная работа с отдельным гражданином – анкетирование, интервьюирование, проведение оценки эксплуатации территории. Данные формы несут ярко выраженный индивидуальный характер и направлены на обеспечение индивидуального права гражданина участвовать в решении вопросов местного значения.

2. Групповая работа с местными сообществами – картирование, проведение фокус-групп, организация проектных семинаров и мастерских

<sup>39</sup> *Arnstein, Sherry R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', Journal of the American Planning Association, 35: 4, 216 – 224.*

(воркшопов). Данная группа прав носит коллективный характер, поскольку предполагает фиксацию позиций отдельных групп населения и выражение коллективного мнения.

3. Работа с отдельными группами пользователей, детским и юношеским сообществом – проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей, организация проектных мастерских со школьниками и студентами, школьные проекты. Представляется несомненной важность привлечения молодых групп к работе, что позволяет развивать молодежную политику, воспитывать ответственное отношение к территории и создавать возможности для участия молодежи в общественной жизни страны. Это также позволяет создавать чувство сопричастности к муниципальному образованию, которое лежит в основе формирования сильного местного самоуправления. Кроме того, дети и подростки являются пользователями территории наравне со взрослыми, и привлечение их к работе позволяет создать проект, основанный на равенстве всех участников, без дискриминации по возрастному признаку в процессе проектирования.

В настоящее время указанные формы в основной массе лишь начинают входить в практику местного самоуправления, они практически не урегулированы в местном законодательстве. Представляется целесообразным на данном этапе их развития мониторинг за реализацией с последующей фиксацией в законодательстве рамочных конструкций для определения общих принципов реализации, чтобы сохранить достаточную степень свободы на усмотрение специалистов по соучаствующему проектированию территорий в субъектах. Следует также расширить перечень существующих форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, дополнив Федеральный закон № 131-ФЗ статьей «Формы участия граждан в градостроительной деятельности», в которой изложить вышеупомянутые специальные формы из методических рекомендаций Минстроя России. Данная новелла позволит юридически закрепить указанные формы гражданского участия, что создаст механизмы для более эффективной реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в части повышения уровня этого участия.

По статистике Минстроя России, все субъекты РФ приняли в 2017 г. государственные программы формирования комфортной городской среды на 2017–2022 гг. На территории всех муниципальных образований в субъектах были утверждены соответствующие муниципальные программы. Так происходит имплементация норм федерального законодательства и нормативной базы для реализации проекта на местах.

Например, на территории Свердловской области был принят паспорт государственной программы «Формирование комфортной городской среды на территории Свердловской области на 2018–2022 год». Одной из задач программы является «повышение уровня вовлеченности заинтересованных граждан в реализацию мероприятий по благоустройству». Для мониторинга достижения указанной задачи установлен показатель по количеству организованных мероприятий и общественных обсуждений



в течение календарного года. Постановлением правительства Свердловской области устанавливается также необходимость проведения общественных обсуждений муниципальных программ формирования комфортной городской среды и применение целевой модели по организации общественного участия «на территориях всех муниципальных образований». В то же время в муниципальной программе формирования современной городской среды, утвержденной администрацией муниципального образования г. Екатеринбурга после принятия государственной программы субъекта, не содержится какой-либо информации об общественном участии граждан в процессах благоустройства<sup>40</sup>. Однако мероприятия по привлечению жителей к процессам благоустройства ведутся на регулярной основе, например в результате проведения опроса граждан получено 20 549 предложений<sup>41</sup>. Для сбора предложений граждан размещались ящики в крупных торговых центрах и местах проведения массовых мероприятий, проводился опрос на официальном сайте администрации г. Екатеринбурга. Данные идеи были изучены, отсортированы и образовали перечень территорий, который решением комиссии был вынесен на последующее голосование по отбору первоочередных территорий благоустройства. В результате голосования были отобраны три территории для благоустройства, и на участке, получившем наибольшее число голосов, работы по реконструкции начались в 2018 г.

В отличие от Свердловской области, где в государственной программе субъекта устанавливаются лишь общие формулировки декларативного характера о необходимости участия граждан в формировании комфортной городской среды, в государственной программе Калининградской области установлено отдельное мероприятие программы: «Создание механизмов вовлеченности заинтересованных граждан, организаций в реализацию мероприятий по благоустройству территории Калининградской области»<sup>42</sup>. В рамках данного мероприятия предполагается проведение «комплекса мероприятий» с тем, чтобы увеличить вовлеченность заинтересованных граждан в реализацию проектов благоустройства территорий муниципальных образований области. Комплекс мероприятий включает в себя «создание механизмов вовлеченности заинтересованных граждан» в реализацию проектов благоустройства, которые предполагается установить в правилах благоустройства всех муниципальных образований области. На территории муниципального образования городского округа г. Советск Калининградской области в разработанном проекте правил благоустройства главой 11 регламентируется порядок и механизмы об-

<sup>40</sup> Постановление администрации города Екатеринбурга от 28 декабря 2017 г. № 2613.

<sup>41</sup> Мэрия выбрала проекты благоустройства, за которые горожане проголосуют 18 марта. Мы уже знаем победителя. URL: <https://66.ru/news/society/208348/> (дата обращения: 16.03.2019).

<sup>42</sup> Постановление правительства Калининградской области от 31 августа 2017 г. № 465.

ществленного участия в реализации проектов благоустройства<sup>43</sup>. Положением разделяются формы и механизмы общественного участия. Так, к первым относятся обсуждение, консультации, согласование и общественный контроль. Механизмы общественного участия и их этапы фактически воспроизводят перечень из методических рекомендаций Минстроя России, которые были рассмотрены выше.

Таким образом, в современную российскую практику входят новые инструменты гражданской партисипации при реализации проектов благоустройства и развития в целом городской среды. Их появление имеет прочную конституционно-правовую основу в виде конституционных прав граждан. Практическая реализация и дальнейшее развитие данных форм позволяют сформировать новую практику гражданской партисипации и усилить институты местного самоуправления, в том числе в городских округах.

---

<sup>43</sup> Проект решения окружного Совета депутатов муниципального образования «Советский городской округ» Калининградской области. URL: <https://clck.ru/FND8U> (дата обращения: 16.03.2019).

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

*Фурсов А. А., аспирант кафедры конституционного и административного права*

*E-mail: stylesc@ya.ru*

*National Research University «Higher School of Economics»*

*Fursov A. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department*

*E-mail: stylesc@ya.ru*