

ПАРАДОКС ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПРОГРАММАХ БЛАГОУСТРОЙСТВА: ВОВЛЕЧЕННОСТЬ РАСТЕТ, ДОВЕРИЕ СНИЖАЕТСЯ¹

Елена Юрьевна Цумарова (tsumarova@gmail.com)

Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия

Цитирование: Цумарова Е.Ю. Парадокс общественного участия в программах благоустройства: вовлеченность растет, доверие снижается. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 24(4): 221–248. <https://doi.org/10.31119/jssa.2021.24.4.9>

Аннотация. Представлены результаты исследования практик участия граждан в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в Екатеринбурге, Петрозаводске и Санкт-Петербурге. Запущенный в 2017 г. проект наряду с традиционными публичными слушаниями предполагает учет мнения горожан при выборе общественной территории для благоустройства. За прошедшие четыре года большое количество граждан в разных формах принимало участие в реализации этой программы: от предложения той или иной территории для включения в программу до голосования за предложенные проекты. Основной вопрос статьи сформулирован следующим образом: почему усилия власти по вовлечению граждан не ведут к повышению доверия к местным органам управления? Эмпирической базой исследования выступили 16 полуструктурированных интервью с активистами, имеющими успешный опыт участия в реализации проекта. Для понимания общего контекста функционирования проекта также был проведен анализ сообщений в профильных сообществах социальной сети «ВКонтакте», а также материалов местных онлайн-медиа. Исследование показало, что опыт взаимодействия с органами власти не только не повышает уровень доверия, но и подкрепляет недоверие горожан к муниципальным органам управления. Главной причиной снижения доверия является консультативный формат участия населения, подразумевающий ограничение участия людей только начальными стадиями жизненного цикла проекта: при выборе территории и обсуждении вариантов благоустройства. При этом у граждан практически отсутствуют возможности участвовать в непосредственной реализации проекта и контролировать ход работ. Также отмечается непрозрачная процедура принятия решений при выборе общественной территории и отсутствие коммуникации между органами власти и инициативными группами после голосования.

Ключевые слова: общественное участие, инициативные группы, доверие, благоустройство, вовлеченность, комфортная городская среда.

¹ Статья написана в рамках проекта «Легитимность, городское планирование и устойчивое развитие в России и Скандинавии» (<https://rucarr.mau.se/research/lupsruss/>), поддержанного Шведским международным фондом развития местной демократии. Впервые результаты пилотного исследования были представлены на Международном Невском форуме в Санкт-Петербурге 25.06.2021 (секция «Преодолевая недоверие: институты участия»).

Введение

Доверие имеет значение. Убеденность людей в том, что органы власти заботятся об их интересах и способны их реализовать, оказывает влияние на политические установки граждан (Rahn, Rudolf 2005), уровень поддержки политического режима (Chen 2017), и вовлеченности населения в политические процессы (Chen 2018). При этом исследования последних лет демонстрируют кризис доверия к власти по всему миру, фиксируют отчужденность граждан от политики и нежелание принимать участие в выборах и иных форматах взаимодействия с органами власти (Nye, Zelikow, King 1997; Wan Wart 2007; Hosking 2019).

Россия здесь не является исключением. Опросы общественного мнения фиксируют тенденцию к снижению уровня институционального доверия (Институциональное доверие 2019; см. также: Мерсиянова, Якимец, Пахомова 2013). Если в 2020 г. основным политическим институтам (Президенту, Правительству, Государственной Думе) доверяло 58, 38 и 29 % населения соответственно, то уже в 2021 г. доля тех, кто «вполне доверяет», сократилась в среднем на 5 %. Большие проблемы с доверием испытывает и местное самоуправление. По данным «Левада-Центра», более половины жителей страны не доверяет местным органам управления, показатель доверия в 2021 г. составил только 29 % (Доверие институтам 2020; Левада-Центр 2021). Похожая ситуация складывается и с уровнем политического участия: исследования показывают, что количество людей, принимающих участие в выборах и иных формах взаимодействия с органами власти на местном уровне, постоянно снижается (Социальная и политическая активность россиян 2021).

При этом необходимость вовлечения граждан регулярно подчеркивается на самом высшем уровне. Так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2016 г. Владимир Путин отметил важность учета мнения граждан: «Дело принципа, чтобы в принятии решения... участвовали сами жители, определяли, какие проекты благоустройства осуществлять в первую очередь» (Послание Президента 2016). Реализуемый с 2017 г. федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» подразумевает обязательное использование разнообразных форм вовлечения населения. По данным Министерства строительства и ЖКХ России, только в 2021 г. в голосовании в рамках проекта приняли участие 9,7 млн человек (Подведены итоги... 2021), а за все время функционирования проекта их число превысило 40 млн. За то же время было благоустроено около 23 тыс. дворов и общественных пространств (Красота и комфорт... 2020). Такая активность населения в решении вопросов

развития городской среды и видимые результаты благоустройства, казалось бы, должны были способствовать повышению доверия населения к реализуемому проекту и местным органам власти в целом (Wang, Wan Wart 2007; Kim, Lee 2012; Полищук 2014). Почему же результаты опросов показывают такой низкий уровень доверия муниципальным властям?

В статье я пытаюсь ответить на вопрос, почему усилия по вовлечению граждан не приводят к повышению доверия местным органам власти. На примере федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» покажу, каким образом активисты, участвовавшие в реализации проекта, описывают свой опыт и его влияние на доверие к органам управления.

Эмпирическое исследование проводилось в трех городах России: Екатеринбурге, Петрозаводске и Санкт-Петербурге, которые различаются как размером, так и способом реализации проекта. Так, в Санкт-Петербурге ответственность за реализацию проекта возлагается на администрации районов, которые не являются органами местного самоуправления, а общегородской комитет по благоустройству осуществляет общую координацию и контроль. В Екатеринбурге и Петрозаводске реализация проекта осуществляется администрациями городов. Другими словами, реализация проекта не всегда осуществляется на муниципальном уровне, поэтому в дальнейшем я буду использовать термин «органы управления», который будет одинаково применим и для органов местного самоуправления, и для административных районов.

Отличается и количество ежегодно благоустраиваемых общественных территорий (не более двух в Екатеринбурге, семь в Петрозаводске и около десяти в Санкт-Петербурге), а также форматы взаимодействия с населением. В Екатеринбурге процесс отбора территории для включения в проект проходил несколько стадий: изначально горожане предлагали места для благоустройства через форму на сайте администрации города, затем представители администрации выбирали не более пяти наиболее популярных объектов и выносили их на рейтинговое голосование. В Петрозаводске общий перечень общественных территорий, нуждающихся в благоустройстве, был сформирован на основе инициатив жителей, депутатов и чиновников еще в 2018 г., когда впервые проводилось рейтинговое голосование. С тех пор список территорий практически не менялся, но администрация города ежегодно проводит рейтинговое голосование для определения приоритетных проектов на следующий год. В Санкт-Петербурге преобладающей формой взаимодействия были публичные слушания или опросы в администрациях районов, на которые выносились проекты, в основном предлагаемые представителями органов управления, реже — иницилируемые жителями.

Таким образом, такой выбор городов позволил включить в анализ три типа случаев: средний по численности город (Петрозаводск), крупный город (Екатеринбург) и город с особым статусом (город федерального значения Санкт-Петербург). В каждом из городов существуют особенности реализации проекта, но при этом они все действуют в рамках единых федеральных рекомендаций и требований вовлечения населения, что позволяет выявить общие для всех случаев черты функционирования проекта «Формирование комфортной городской среды».

Источниками данных для исследования стали прежде всего полуструктурированные интервью с активистами в изучаемых городах (N=16)². В качестве информантов выступили люди, которые либо инициировали проект благоустройства, либо поддерживали проект, выдвинутый администрацией, и чьи проекты получили поддержку в 2020–2021 гг. и находятся на стадии реализации или уже реализованы. Такой выбор активистов был важен, поскольку позволял оценить опыт успешного³ взаимодействия (см. также: Шевцова, Бедерсон 2017) и избежать негативных оценок из-за того, что проект не получил необходимого финансирования. Учитывая разное количество ежегодно реализуемых проектов и разные способы их инициирования, распределение респондентов по городам неравномерно: Петрозаводск — 7, Санкт-Петербург — 5, Екатеринбург — 4. Гайд интервью включал в себя вопросы, связанные с общей оценкой состояния городской среды, влияния на нее проекта «Формирование комфортной городской среды», а также вопросы, направленные на рефлексию по поводу опыта взаимодействия с муниципальными органами управления в рамках реализации проекта. Интервью проводились весной-летом 2021 г.

Для понимания общего контекста функционирования проекта и его оценки также использовались материалы локальных онлайн-медиа. Кроме этого, были проанализированы посты и комментарии в социальной сети «ВКонтакте», в группах, посвященных отдельным проектам благоустройства, формированию комфортной городской среды в целом, а также в официальных группах местных органов власти, отвечающих за реализацию проекта.

Статья состоит из трех частей. Вначале я охарактеризую сам проект и его основные задачи, связанные с вовлечением людей и повышением

² В целях соблюдения научной этики и сохранения анонимности информантов в тексте цитаты из интервью приводятся без указания их настоящих имен.

³ Под успешным взаимодействием здесь понимается факт получения финансирования на реализацию проекта, выдвинутого или поддерживаемого активистами.

доверия местным органам управления. Во второй части опишу существующие исследования о связи доверия и участия на локальном уровне и, наконец, представлю результаты исследования, объясняющие, почему даже успешный опыт участия в проекте не приводит к росту доверия местным органам управления.

Формирование комфортной городской среды: благоустройство и вовлечение

Приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» был принят в 2016 и запущен в 2017 г. Основная задача проекта была обозначена как «комплексное развитие современной городской инфраструктуры на основе единых подходов» (Утвержден паспорт приоритетного проекта 2016). В частности, проект предусматривал принятие региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды, создание современных общественных пространств и благоустройство дворовых территорий. При этом если по отношению к дворовым территориям программа четко определяла перечень возможных работ, то преобразование общественных пространств ограничивалось лишь пожеланиями заинтересованных лиц и выделенным финансированием. Сама же реализация проектов по благоустройству предполагала формирование «алгоритмов участия граждан», в том числе через «создание системы “обратной связи”» (Паспорт приоритетного проекта 2016). Другими словами, проект был направлен не просто на преобразование российских городов, но и на активное обсуждение проектов благоустройства с населением.

В 2017 г. Министерство строительства и ЖКХ приняло ряд нормативных документов, регламентирующих реализацию приоритетного проекта. В частности, в методических рекомендациях субъектам федерации по подготовке государственных программ формирования комфортной городской среды (Приказ Минстроя России от 6.04.2017 № 691) специально подчеркивалась необходимость обеспечения общественного участия и общественного контроля над реализацией проектов благоустройства. А «Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды» прописывали как формы, так и возможные инструменты участия населения (Рекомендации 2017). В частности, Рекомендации предусматривали участие жителей на всех стадиях реализации проекта — от инициирования объекта благоустройства до оценки качества выполненных работ. В качестве инструментов общественного участия в документе назывались фокус-группы, проектные семинары, общественные обсуждения, опросы, интервью, картирование,

оценка эксплуатации территории и пр. При этом особое внимание уделялось необходимости привлечения к разработке проектов молодежи (школьников и студентов), через которых можно будет вовлекать в эту деятельность и взрослое население.

Наиболее значимым шагом на пути контроля над реализацией проекта стал разработанный в том же 2017 г. Индекс качества городской среды. Он включает в себя шесть типов городских пространств, оцениваемых по шести критериям. Таким образом, индекс рассчитывается на основе 36 индикаторов, одним из которых является оценка степени участия граждан в реализации проекта, а также качество взаимодействия органов власти и населения в области благоустройства. Как отмечено в методическом сопровождении индекса, высокая доля участия граждан «свидетельствует об эффективной работе органов местного самоуправления в рамках реализации проекта» (Приказ Минстроя России от 31.10.2017 № 1494). Другими словами, вовлечение граждан в обсуждение программ благоустройства, с одной стороны, является свидетельством успешной реализации проекта, а с другой стороны, рассматривается как один из критериев оценки деятельности местных органов управления.

Похожая логика оценки реализации проекта была заложена и в формируемый рейтинг регионов. В 2017 г. он рассчитывался отдельно в соответствии с показателями, предусмотренными Паспортом приоритетного проекта, а уже с 2018 г. основывался на Индексе качества городской среды. Тем не менее и в 2017 г. рейтинг включал в себя пункт «Количество форм вовлечения граждан (организаций) в обсуждение проектов по благоустройству», в соответствии с которым начислялись баллы от 1 до 5, где 1 балл соответствует использованию одной формы, а 5 — пяти и более формам вовлечения. Так, наиболее популярными формами вовлечения граждан в 2017 г. стали общественные обсуждения и общественные слушания, а также голосования на сайтах за проекты благоустройства (Рейтинг регионов 2017). При этом большинство регионов отчитывалось об использовании более пяти форм вовлечения, включая, например, пресс-конференции (Ивановская область) или конкурс рисунков среди жителей, учащихся школ и учителей (Республика Калмыкия). Тем не менее представители администраций отмечали сложность в реализации проекта, связанную со сжатыми сроками разработки нормативных документов, а также отсутствием компетенций по использованию всех форм вовлечения населения (Дмитриева, Ипатов 2018: 95–96).

В 2018 г. Президент России сформулировал национальные цели России на период до 2030 г., среди которых было отмечено и «кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества

городской среды на 30 %» (Указ Президента РФ 2018). Кроме этого, Президент обратил особое внимание на необходимость привлечения населения к обсуждению вопросов благоустройства. Для реализации этих целей в 2019 г. приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» был включен в большой национальный проект «Жилье и городская среда», важной целью которого стало «создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %» (Паспорт национального проекта 2019). С этого же момента показатели Индекса качества городской среды стали учитываться при оценке деятельности губернаторов (Указ Президента РФ № 193 от 25.04.2019).

Для повышения эффективности вовлечения населения в реализацию программ благоустройства Минстрой совместно с Агентством стратегических инициатив разработал «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов городской среды». Стандарт содержит описание разных форм участия населения на всех стадиях жизненного цикла проекта, а также предлагает конкретные механизмы работы с разными категориями граждан. В частности, выделяются четыре уровня вовлечения населения: от информирования до партнерства. При этом подчеркивается, что информирование является допустимым в исключительных случаях при работе с уже известными проектами благоустройства, а обязательным уровнем вовлечения является консультирование. Оно предполагает «выяснение мнений, пожеланий, позиций граждан, представителей определенных сообществ или организаций, по существующим гипотезам, альтернативным решениям, предложениям в рамках реализации проекта» (Стандарт вовлечения... 2020: 16). Совместная работа по разработке проекта предусматривается на уровне соучастия. Самой же продвинутой формой вовлечения является партнерство, в рамках которого граждане или организации могут получить ряд полномочий по разработке или реализации проекта. Однако такой формат вовлечения предполагает, что заказчиком благоустройства выступает общественная организация или бизнес-структура, а не органы местного самоуправления.

Как и предыдущие документы, стандарт вовлечения подчеркивает важность участия населения на всех стадиях жизненного цикла проекта. При этом, однако, наиболее активное вовлечение, согласно стандарту, должно проводиться только на этапах инициирования, разработки концепции и эксплуатации, тогда как на этапе разработки и утверждения проектно-сметной документации, а также выполнения строительно-монтажных работ население практически исключается из проекта.

Наконец, в стандарте впервые четко сформулированы ожидаемые эффекты вовлечения граждан в развитие городской среды. Например, для жителей города вовлечение может означать не только появление современных городских пространств и улучшение качества городской среды, но и формирование «активного и сплоченного сообщества местных жителей, заинтересованного в развитии города». Для предпринимателей эффектами могут быть повышение инвестиционной привлекательности, формирование позитивного имиджа бизнеса в городе, развитие корпоративной социальной ответственности. Для органов власти вовлечение населения позволит не только «достичь целевых показателей программы, но и *повысить уровень лояльности* (выделено мною. — Е.Ц.) и социального оптимизма горожан, предотвратить градостроительные конфликты, а также сформировать лояльное городское сообщество» (Стандарт вовлечения... 2020: 8–10).

Таким образом, проект «Формирование комфортной городской среды» преследует две цели: повысить качество жизни в российских городах и максимально вовлечь граждан в процесс благоустройства. При этом существующие нормативные документы, с одной стороны, предлагают большое количество форматов взаимодействия органов власти и населения, а с другой стороны, подразумевают ограниченность их применения только стадиями инициирования, обсуждения и эксплуатации объектов благоустройства. Кроме того, вовлечение граждан насаждается сверху и ставит своей целью не столько реальную коммуникацию, сколько повышение лояльности населения местным органам власти (Любова 2019). Привлекая население к обсуждению проектов благоустройства, власть должна демонстрировать открытость и отзывчивость к интересам разных групп населения, что в конечном итоге должно обеспечить лояльность местного сообщества.

Институциональное доверие и участие: взаимодействие на локальном уровне

Под институциональным доверием понимается уверенность граждан в том, что органы власти заботятся о благополучии жителей и что они способны его обеспечить (de Vries, Sobis 2018: 213). При этом уровень институционального доверия к разным органам власти может варьироваться в довольно широких пределах, особенно отчетливо это заметно при сопоставлении доверия к общенациональным и местным органам власти (Jennings 1998; Rahn, Rudolph 2005; Fitzgerald, Wolak 2016). В статье основное внимание будет сфокусировано на доверии местным органам управления, наиболее приближенным к населению.

Основными факторами, способствующими росту доверия к муниципальным органам управления, исследователи называют качество проводимой политики, справедливое распределение благ и восприятие представителей власти как профессионалов, ставящих интересы жителей выше собственных (Anderson, Tverdova 2003; Rahn, Rudolph 2005; Fitzgerald, Wolak 2016; Chen 2017). И. Мерсиянова, В. Якимец и Е. Пахомова показывают, что доверие формируется на основе как личного опыта взаимодействия с государственными служащими, так и оценки адекватности применяемых норм и правил деятельности служащих в рамках институциональных структур посредством общественного контроля (Мерсиянова, Якимец, Пахомова 2013: 236). Другими словами, институциональное доверие рассматривается, с одной стороны, как результат успешного взаимодействия граждан с местными органами власти, а с другой стороны, как следствие оценки проводимой местной администрацией политики. В том случае, когда граждане удовлетворены качеством предоставляемых услуг (доступностью здравоохранения и образования, состоянием дорог, парков и пр.) и/или характером коммуникации с органами власти, их доверие к власти растет. И наоборот, неудовлетворительная оценка деятельности муниципальной власти или неудачный опыт взаимодействия с муниципальными служащими приводит к недоверию последним со стороны горожан.

Исследования взаимодействия власти и общества на локальном уровне показывают двойственный характер отношений между доверием и степенью участия. Так, часть работ ставит уровень участия в зависимости от уровня доверия местным органам власти: чем оно ниже, тем ниже мотивация участвовать в процессе принятия решений, и наоборот (Gronlund, Setala 2007; Реутов, Реутова 2016; Chen 2018; Lee, Schachter 2019). Особенно важным это становится в условиях недемократических режимов, когда мнение граждан носит консультативный характер (Owen 2020; Jiang, Xu 2009), т.е. взаимодействие власти и населения строго регламентируется требованиями к участникам (He, Warren 2011; Owen, Bindman 2019), а вовлечение граждан в процесс принятия решений декларируется как ценность, но влияние граждан на принимаемые решения внутри этого процесса сводится к нулю (Owen 2020: 419). Основными формами взаимодействия в этом случае становятся не выборы, а публичные и бюджетные слушания, общественные обсуждения, фокус-группы и прочее, т.е. то, что создает ощущение влияния на процесс управления, но само по себе не является обязательным для органов власти (Wang, Wan Wart 2007). Исследования практик организации бюджетных и публичных слушаний демонстрируют, что низкий уровень доверия к власти может препятствовать

эффективной коммуникации между органами управления и жителями (Kasymova 2017; Yarovoy, Tsumarova 2017).

Вместе с тем есть работы, показывающие, что успешный опыт взаимодействия может позитивно влиять на восприятие власти населением (Wang, Wan Wart 2007; Kim, Lee 2012). Так, Е. Лазарев и его коллеги отмечают потенциал повышения доверия к местным органам управления в результате успешного опыта взаимодействия по преодолению последствий природных бедствий (Lazarev et al. 2012). А исследование И. Шульги и его коллег демонстрирует, что участие в проектах партиципаторного бюджетирования оказывает положительное влияние на уровень доверия местным органам власти. В муниципалитетах, в которых реализовывались проекты в рамках Программы поддержки местных инициатив, доверие к органам власти в среднем стало выше, чем в тех поселениях, где граждане в таких проектах не участвовали (Shulga et al. 2019; см. также: Swaner 2017). При этом данные С. Вана и М. Ван Варта показывают, что участие в управлении может приводить к повышению доверия к местным органам власти в том случае, когда результаты взаимодействия соответствуют обещаниям, а представители власти «демонстрируют порядочность, честность и моральное лидерство» при общении с населением (Wang, Wan Wart 2007: 275).

Исследования взаимодействия граждан и органов власти при обсуждении вопросов развития городской среды в России показывают, что ключевым стимулом участия населения становится монополизация процесса принятия решений в руках органов управления и исключение потребности горожан при разработке тех или иных проектов развития города (Москалева, Тыканова 2016: 104). При этом большинство работ рассматривают это взаимодействие как конфликтное⁴ (см. обзор: Кольба 2020), в котором активисты «противостоят» местным органам власти. Среди причин такого характера взаимодействия исследователи называют неготовность власти коммуницировать с обществом (Тыканова, Хохлова 2019), слабую «агентность» местной власти и доминирование персоналистского фактора в выстраивании отношений с инициативными группами (Шевцова, Бедерсон 2017), а также недостаточную реакцию системы управления на общественные запросы из-за слабого развития формальной гражданской инфраструктуры (Желнина, Тыканова 2019).

При этом стоит отметить, что рассматриваемые работы фокусировались на исследовании групп и общественных организаций, которые ини-

⁴ Примечательно и название специального выпуска «Журнала исследований социальной политики» — «Конфликты и согласование интересов в городском развитии» (2021, т. 19, № 2).

цировали коммуникацию с органами власти для защиты той или иной территории (Шевцова, Бедерсон 2017) либо для трансформации какого-то пространства (Тыканова, Хохлова 2019). В этой ситуации у органов местного самоуправления отсутствуют внешние стимулы для учета интересов групп активистов. В условиях фактического включения уровня местного самоуправления в единую вертикаль власти (Моляренко 2021; Мухаметов 2021) наличие или отсутствие внешних стимулов, связанных с распределением финансовых потоков, возможных кадровых перспектив, со строгим контролем со стороны вышестоящих органов власти, может оказывать решающее значение при выстраивании коммуникации с населением (Скотт 2005; Стародубцев 2018; Гельман 2019; Казанцев, Румянцева 2020).

Таким образом, проект «Формирование комфортной городской среды» должен продемонстрировать большую заинтересованность органов управления во взаимодействии с населением и в предоставлении качественных услуг в сфере благоустройства, так как от него зависит общая оценка эффективности деятельности как руководителей муниципальных образований, так и губернаторов. А более активное участие населения в реализации проекта должно привести к росту доверия местным органам власти.

«Комфортная городская среда — это какая-то наносная сверху федеральная штука, которая не имеет точек соприкосновения с человеком»: активисты об опыте участия в проекте

Анализ реализации проекта показывает, что за прошедшие пять лет власти удалось достичь промежуточных целей с точки зрения и благоустройства, и вовлечения людей. Если в 2017 г. основной формой вовлечения людей было так называемое трудовое участие, в котором приняло участие 33,4 тыс. человек примерно в половине субъектов федерации (Отчет о реализации 2017), то в 2021 г. в рейтинговом голосовании приняло участие 9,7 млн. При этом самым популярным объектом стал Преображенский парк в Академическом районе Екатеринбурга, за который было подано более 77 тыс. голосов⁵. Представители органов управления регулярно отчитываются об активном обсуждении с жителями проектов благоустройства, демонстрируя открытость и готовность учитывать интересы населения.

Однако со стороны активистов, участвующих в этих обсуждениях, ситуация выглядит не такой позитивной. Информанты поддерживают

⁵ Для сравнения: за самый популярный объект в Санкт-Петербурге проголосовало чуть более 17 тыс. человек, а в Петрозаводске — 3636 человек.

идею проекта в целом: «Эта программа реально возродила города. Это первая программа с 90-х годов, которая помогает. Первые парки появились только благодаря этой программе» (инф. 3, Петрозаводск). Но высказывают недовольство механизмами его реализации, рассматривая проект как еще один инструмент имитации общественного участия. Среди основных проблем реализации программы называется прежде всего плохое информирование населения: «Люди про этот проект ничего не знают. Очень плохое информирование. Тратится на это огромные деньги, но результат такой, какой мы имеем» (инф. 4, Санкт-Петербург); «Какой-то крупной городской кампании, связанной с привлечением внимания к этим программам, не было» (инф. 12, Петрозаводск). Кроме этого, критике подвергается и сам формат отбора территорий для благоустройства. Как правило, прием заявок для включения территории в перечень рейтингового голосования начинается за месяц до начала конкурса. За это время инициативные группы должны провести большую работу с жителями, подготовить протоколы общественных обсуждений, предложить вариант благоустройства территории. Сжатые сроки, отводимые на подготовку заявок, не позволяют в должной степени учесть интересы всех групп населения, заинтересованных в реализации проекта: «На подготовку документов надо сделать хотя бы в три раза больше времени, чтобы месяца три было: первый месяц пообсуждали, потом запустили голосование, еще раз пообсуждали» (инф. 8, Екатеринбург) (см. также: Терская, Черевко 2019; Максимов и др. 2021; Формирование комфортной городской среды в Екатеринбурге — итоги 2020). Вместе с тем некоторые информанты озвучивали необходимость привлечения к программе не столько горожан, сколько профессиональное сообщество, обладающее компетенциями в благоустройстве, а также повышение ответственности органов власти за состояние городов: «Это задача исполнительных органов власти и местных властей. Они должны нам создавать и думать о том, как нам создавать комфортные условия» (инф. 4, Санкт-Петербург).

Вопросы вызывает и процесс рейтингового голосования, с помощью которого отбираются территории для включения в проект. В соответствии с правилами, вплоть до 2021 г. города могли самостоятельно выбрать способ ранжирования общественных территорий. Федеральные рекомендации предполагали проведение рейтингового голосования в традиционном формате с получением «документа для голосования»⁶ (О рекомендациях... 2018), однако не запрещали использование и иных форм,

⁶ В таком формате рейтинговое голосование проводилось лишь однажды: в 2018 г. одновременно с выборами Президента.

закрепленных в муниципальных нормативных актах. В частности, в Екатеринбурге власти использовали гугл-формы, ссылки на которые размещались на сайте Администрации города и в официальной группе администрации в социальной сети «ВКонтакте». В Петрозаводске в разные годы голосование проводилось и на сайте Администрации города, и на специально созданной платформе «Активный горожанин». В Санкт-Петербурге же голосование проводилось преимущественно в формате публичных слушаний, реже — опросов на сайте Администраций районов города. Результаты рейтингового голосования определяют перечень территорий, реализация которых будет включена в план на следующий календарный год. Однако на практике решение о порядке благоустройства территории, принимаемое органами управления, не всегда соответствует официальным результатам голосования⁷. Информанты называют процесс подведения итогов непрозрачным и не вызывающим доверия:

Голосование непрозрачное, через гугл-формы, то есть ничто не защищает от накрутки, то есть по сути выявлением общественного мнения это сложно назвать... И люди, которые работают в бюджетных организациях, они прямо говорили, что а вот нам разрядки поступили голосовать за такую-то площадку» (инф. 9, Екатеринбург).

Это просто ужасная манипуляция, потому что объекты назначают именно... условно, какая-то тетка из комитета по благоустройству» (инф. 6, Санкт-Петербург).

Соответственно и распределение ресурсов на реализацию проектов часто рассматривается как несправедливое.

Среди активистов доминирует убеждение о нормативной логике власти, которая использует вовлечение исключительно из-за требований проекта. Взаимодействие с представителями органов управления информанты описывают как формальное, а коммуникацию как одностороннюю:

Они больше заинтересованы [в вовлечении людей], потому что им за это надо отчитаться. Если бы не надо было отчитываться, если бы они понимали, что им по шапке не прилетит за то, что они не сделали, наверное, и не были бы заинтересованы» (инф. 2, Петрозаводск).

⁷ Например, в Санкт-Петербурге территория под благоустройство, набравшая больше всего голосов в рейтинговом голосовании 2021 г., во-первых, запланирована для благоустройства только на 2024 г., а во-вторых, итоговом протоколе оказалась в три раза меньше выдвинутого на голосование проекта.

Встречи были какого формата... Они были в формате презентации: они рассказывали, какой проект хороший. Не были настроены на выслушивание каких-то замечаний, предложений к проекту» (инф. 9, Екатеринбург).

То, каким образом выстраивается взаимодействие, объясняется преимущественно личным фактором. По емкому выражению одного из информантов, в органах управления встречаются два типа чиновников: «чиновник-чиновник» и «чиновник-человек». И если последний описывается как человек, «который этим горит, который этим живет, который этим дышит», то чиновник-чиновник рассматривается как функция, выполняющая государственные задачи в строгом соответствии с нормативными документами «формализм... отчитаться, фоточки, губернатор придет» (инф. 5, Санкт-Петербург). Эффективная коммуникация оказывается возможной только при установлении личных доверительных отношений между представителем администрации и активистами: «Мы познакомились лично... они нас знали наизусть, все телефоны вот тут. В любой момент мы звоним» (инф. 7, Петрозаводск).

Одной из проблем взаимодействия с органами управления информанты называли ограниченный характер общения. Наиболее активная коммуникация происходит на стадии выдвижения объекта и обсуждения дизайн-проекта благоустройства. Тогда могут создаваться рабочие группы, в которые входят как представители местной администрации, эксперты в сфере архитектуры, урбанистики, экологии, так и заинтересованные жители. Зачастую именно последние играют наиболее активную роль в процессе агитации перед голосованием за проекты: люди организуют группы в «ВКонтакте», WhatsApp, осуществляют подомовой обход и призывают жителей поддержать выдвигаемый ими проект. При этом информанты отмечают, что они сталкивались с базовым недоверием жителей к органам управления, и отсутствием мотивации принимать участие в обсуждении проекта благоустройства из-за неверия в то, что их мнение будет услышано: «Было очень много скептически настроенных, тех, кто не верил вообще, что будет благоустройство, что территория будет благоустроена» (инф. 5, Санкт-Петербург). Но благодаря активной работе инициативной группы совместно с органами местного самоуправления ситуация с недоверием начинала меняться:

Через эти дебри неверия, недоверия, оно все равно есть. Недоверие к власти, неверие в позитив, в будущее. Через свое они [люди, поддержавшие проект] перешагнули (инф. 7, Петрозаводск).

Увидев проект, люди воодушевились, вдохновились. Услышав про то, что ТЗ выиграло деньги, что деньги будут, что в этом году начнутся работы, они поверили. Они поверили в чиновников, в администрацию (инф. 5, Санкт-Петербург).

Однако после окончания голосования формат коммуникации принципиально меняется: граждане практически лишаются возможности участвовать или контролировать процесс осуществления проекта. Непосредственная реализация проекта полностью концентрируется в руках местных администраций, которые начинают действовать исходя из собственной бюрократической логики и имеющихся ресурсов. В частности, именно чиновники формулируют требования к потенциальным подрядчикам, которые будут реализовывать проект. И зачастую конкурсы выигрывают компании, не имеющие опыта работ в сфере благоустройства:

Сейчас [территорию] будут делать не специализированная контора, а организация, которая занимается вывозом мусора и отделочными работами, то есть красят и штукатурят (инф. 6, Санкт-Петербург).

Есть подозрение и на коррупционную составляющую, потому что компания, которая выиграла конкурс, никогда такими крупными проектами не занималась... а директором этой компании был бывший замглавы комитета по благоустройству (инф. 9, Екатеринбург).

В ряде случаев администрация в одностороннем порядке вносила изменения в уже разработанный совместно с активистами проект благоустройства⁸, сокращала объем работ из-за ограниченного финансирования, недостатка времени для реализации проекта или сложностей согласования: «В итоге люди не получили того, чего они хотели. Они получили то, чего хотела администрация» (инф. 9, Екатеринбург).

На этой стадии взаимодействие с активистами либо полностью прекращалось по инициативе власти:

Мы требовали встречу, буквально стали бить во все колокола. С большим трудом нам удалось добиться, поскольку администрация почему-то ушла в глухую оборону и начала от нас гаситься (инф. 5, Санкт-Петербург).

⁸ Наиболее известный пример радикального изменения проекта — благоустройство Каменного берега в Красносельском районе Санкт-Петербурга (см., например: «Поиграли в соучастие и хватит»...).

Либо существенно сокращалось:

У нас создан общий рабочий чат с городской администрацией. Когда идут рабочие вопросы, когда нужно помочь или принять решение, что мы будем делать с этим или с этим, контакт хороший. Как только идут вопросы внутреннего контроля... сразу тишина, комментировать никто не хочет. Непростая коммуникация (инф. 2, Петрозаводск).

Причины такой резкой смены формата взаимодействия с населением могут быть связаны с жесткими требованиями проекта по освоению бюджетных средств и с необходимостью строгой отчетности перед вышестоящими органами власти для демонстрации собственной эффективности. Как отмечали информанты, «здесь все боятся, что, если они закроют с большими штрафами, еще с чем-то, они могут вообще не получить денег» (инф. 3, Петрозаводск). В некоторых ситуациях активисты становились своего рода «буфером» между жителями и чиновниками в процессе реализации проекта, беря на себя функции информирования и объяснения:

Мне же не нужен конфликт, мне не надо, чтобы на этой странице разругались, разорались... Порой некоторые вещи не говорили. Немножко делаешь выжидательную позицию, разруливаешь ситуацию и потом уже «представляете, получилось!» а ведь три дня назад не знали, что вообще будет (инф. 7, Петрозаводск).

Другими словами, реальное вовлечение людей происходит только на первых стадиях проектного цикла, без возможности осуществления ими контроля и предоставления обратной связи. В конечном итоге прекращения коммуникации, нарушение договоренностей со стороны органов управления приводит к разочарованию и потере доверия, которое могло сформироваться в начале взаимодействия. Информанты отмечают, что неудовлетворенность результатами реализации проекта, а также низкое качество взаимодействия с органами управления лишь укрепило жителей в негативном отношении к властным институтам:

Администрация... подорвав все то доверие за всю ту большую работу, которая была проделана за все это время, единолично меняет проект благоустройства, оставляет там это заведение, против которого выступали жители (инф. 5, Санкт-Петербург).

В этом году мы заявлялись на благоустройство главной площади по ППМИ, люди не пошли голосовать, потому что они не верят. По сути — их обманули. Они ждали, что все будет сделано, а оказалось, что ничего не сделано... Такая печальная история (инф. 2, Петрозаводск).

Люди вовлекаются, предлагают то, как улучшить, а по итогу у людей стресс, нежелание ничем заниматься. Результат плохой как для города, так и для людей, которые пытались сделать какое-то добро (инф. 1, Петрозаводск) (о влиянии опыта политического участия на эмоции см. также: Zhelnina 2020).

Таким образом, анализ практик участия в реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» показывает двойственные результаты. С одной стороны, количество людей, принимающих участие в реализации проекта, растет. Однако для большинства это участие ограничивается голосованием за ту или иную территорию, предложенную администрацией муниципалитета. В меньшей степени люди вовлекаются на первых стадиях проектного цикла — инициирования благоустройства территории и обсуждение вариантов дизайн-проектов, и практически не участвуют в стадиях реализации и контроля. Другими словами, участие населения носит консультативный характер: оно поощряется на стадии обсуждения, но результаты этого обсуждения не являются обязательными для органов управления и нивелируются в процессе реализации проекта. Негативный опыт взаимодействия с местными органами управления из-за разрыва коммуникации после выбора территории для благоустройства, неудовлетворенность результатами реализации проектов не позволяют позитивно оценить качество проводимой политики. В итоге даже успешный опыт участия в проекте не приводит к повышению доверия, а, напротив, подкрепляет существующее недоверие в отношении муниципальных органов управления.

Заключение

Проведенное исследование показывает, что участие населения в проекте «Формирование комфортной городской среды» не приводит к повышению доверия к местным органам власти. Отчасти такая ситуация объясняется существующими нормативными документами, которые четко прописывают форматы и рамки вовлечения населения. (Скотт 2005; Не, Warren 2011). Привлечение граждан к проекту осуществляется в бюрократической логике необходимости соответствовать заявленным критериям. Такой формальный подход стимулирует активное взаимодействие

с инициативными группами на первых стадиях жизненного цикла проекта, совместное обсуждение возможных вариантов благоустройства, использование ресурсов активистов для разработки дизайн-проекта территории. Однако он же позволяет исключать или минимизировать влияние граждан на ход непосредственной реализации проекта, в результате чего итоговый результат не всегда соответствует интересам и пожеланиям активистов. Другими словами, исполнители федерального проекта ориентируются не столько на достижение качественных результатов в сфере благоустройства и вовлечение населения, сколько на необходимость выполнения предписанных сверху правил и процедур.

Подобный формат коммуникации с населением вписывается в общую логику функционирования российского политического режима, использующего разнообразные формы взаимодействия с гражданами для поддержания собственной легитимности (Owen 2020). При этом большинство практик взаимодействия, как и в анализируемом проекте, носит консультативный характер, не подразумевающий обязательности учета мнения населения при принятии решений. Тем не менее более успешный опыт реализации программ партиципаторного бюджетирования демонстрирует потенциал повышения доверия населения к органам власти (Shulga et al. 2017). Главным недостатком проекта «Формирование комфортной городской среды», не позволяющим достичь той же цели, является ограничение участия граждан только первыми стадиями проектного цикла. Отстранение активистов от реализации проекта, отсутствие работающих механизмов контроля над ходом благоустройства, а также прекращение коммуникации приводит к разочарованию от взаимодействия и лишь подкрепляет существующее недоверие.

Литература

Гельман В. (2019) *«Недостойное правление»: политика в современной России*. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Дмитриева Н.Н., Ипатов Т.М. (2018) Формирование комфортной городской среды как стратегическое направление развития проекта «ЖКХ и городская среда». *Социально-экономическое управление: теория и практика*, 1(32): 95–98.

Желнина А.А., Тыканова Е.В. (2019) Формальные и неформальные гражданские инфраструктуры: современные исследования городского локального активизма в России. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 22(1): 162–192.

Газанцев К.И., Румянцева А.Е. (2020) *От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России*. Комин М.О. (ред.) Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР.

Кольба А.И. (2020) Исследование региональных и городских политических конфликтов: основные концепты и перспективы развития субдисциплин. *Политическая наука*, 3: 52–73.

Любова О.В. (2019) Формирование современной городской среды, имитация или реальность. *Вестник Евразийской науки*, 2 [https://esj.today/PDF/32ECVN219.pdf] (дата обращения: 05.07.2021).

Максимов А.М., Ненашева М.В., Верещагин И.Ф., Шубина Т.Ф., Шубина П.В. (2021) Формирование комфортной городской среды: проблемы взаимодействия общества и власти при реализации приоритетных проектов на муниципальном уровне. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, 14(1): 71–90.

Мерсиянова И.В., Якимец В.Н., Пахомова Е.И. (2013) Доверие граждан к деятельности государственных служащих как фактор диалога гражданского общества и государства. Купрейченко А.Б., Мерсиянова И.В. (ред.). *Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества*. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ: 233–261.

Моляренко О.А. (2021) Местное самоуправление в современной России, или Хроники крайней власти. *Мир России*, 30(1): 8–28.

Москалева С.М., Тыканова Е.В. (2016) Социальные условия деятельности гражданских и экспертных групп по улучшению качества городской среды. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 19(4): 103–120.

Мухаметов Р.С. (2021) Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ). *Политическая наука*, 2: 207–228.

Полищук Л. (2014) *Порознь или сообща. Социальный капитал в развитии городов*. М.: Strelka Press.

Реутов Е.В., Реутова М.Н. (2016) Доверие к муниципальной власти и интеграция социального пространства местного сообщества. *Среднерусский вестник общественных наук*, 11(5): 12–21.

Скотт Дж. (2005) *Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни*. М.: Университетская книга.

Стародубцев А.В. (2018) Условия успешного управления в современной России. Субнациональный уровень. *Полития*, 4: 70–89.

Терская Л.А., Черевко В.В. (2019) Анализ реализации муниципальной программы «Формирование современной городской среды»: обратная связь с населением. *Азимут научных исследований: экономика и управление*, 8(3): 360–363.

Тыканова Е.В., Хохлова А.М. (2019) Конфигурация взаимодействия петербургских организаций общественных движений, нацеленных на улучшение качества городской среды. *Социальное пространство*, 5(22): 1–17.

Шевцова И.К., Бедерсон В.Д. (2017) «У власти точка зрения — молчание»: взаимодействие инициативных групп и органов местной власти в политике городского планирования. *Политическая наука*, 4: 111–136.

Anderson C.J., Tverdova Y.V. (2003) Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* 47(1): 91–109.

Chen D. (2017) Local Distrust and Regime Support: Sources and Effects of Political Trust in China. *Political Research Quarterly*, 70(2): 314–326.

Chen Y. (2018) The Influence of Political Trust and Social Trust on the Political Participation of Villagers: Based on the Empirical Analysis of 974 Samples in 10 Provinces. *Open Journal of Social Sciences*, 6: 235–248.

Fitzerald J., Wolak J. (2016) The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1): 130–146.

Gronlund K., Setala M. (2007) Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics*, 5: 400–422.

He B., Warren M.E. (2011) Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development. *Perspective of Politics*, 9(2): 269–289.

Hosking G. (2019) The Decline of Trust in Government. In: Sasaki M. (ed.) *Trust in Contemporary Society*. Leiden; Boston: Brill: 77–103.

Jennings M.K. (1998) Political Trust and the Roots of Devolution. In: Braithwaite V., Levi M. (eds.) *Trust and Governance*. N.Y.: Russell Sage Foundation: 77–101.

Jiang M., Xu H. (2009) Exploring Online Structures on Chinese Government Portals. Citizen Political Participation and Government Legitimation. *Social Science Computer Review*, 27(2): 174–195.

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

Kim S., Lee J. (2012) E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6): 819–828.

Lazarev E., Sobolev A., Soboleva I.V., Sokolov B. (2012) Trial by Fire: A Natural Disaster's Impact on Support for the Authorities in Rural Russia. *Higher School of Economics Research Paper*, no. BRP 04/PS/2012 [<https://ssrn.com/abstract=2011975>] (дата обращения: 07.07.2021).

Lee Y., Schachter H.L. (2019) Exploring the Relationship between Trust in Government and Citizen Participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5): 405–416.

Nye J.S., Zelikow P.D., King D.C. (eds.) (1997) *Why people don't trust government*. L.: Harvard University Press.

Owen C., Bindman E. (2019) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*, 54(1): 98–120.

Owen C. (2020) Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China. *Review of International Studies*, 46(4): 415–434.

Rahn W.M., Rudolph T.J. (2005) A tale of political trust in American cities. *Public Opinion Quarterly*, 69(4): 530–560.

Shulga I., Shilov L., Sukhova A., Pojarski P. (2019) Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. *Social protection and jobs discussion paper*, no. 1931. Washington, D.C.: World Bank Group. [<http://documents.worldbank.org/curated/en/431001559771571513/Can-Local-Participatory-Programs-Enhance-Public-Confidence-Insights-from-the-Local-Initiatives-Support-Program-in-Russia>] (дата обращения: 25.06.2021).

Swaner R. (2017) Trust Matters: Enhancing Government Legitimacy through Participatory Budgeting. *New Political Science*, 39(1): 95–108.

Vries de M.S., Sobis I. (2018) Trust in the Local Administration: A Comparative Study between Capitals and Non-Capital Cities in Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1): 209–228.

Wang X., Wan Wart M. (2007) When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, March-April: 265–278.

Yarovoy G., Tsumarova E. (2017) The Institution of Public Hearings in the City of Petrozavodsk. In: Frankenberger R., Chernenkova E. (eds.) *Local Politics in a Comparative Perspective. The Cases of Petrozavodsk and Tuebingen*. Baden-Baden: Nomos: 163–172.

Zheltnina A. (2020) The Apathy Syndrome: How We Are Trained Not to Care about Politics. *Social Problems*, 67(2): 358–378.

Источники

В поселке Металлострой создается народный парк. *Администрация Санкт-Петербурга*, 3 октября 2020 [<https://www.gov.spb.ru/press/governor/197531/>] (дата обращения: 10.07.2021).

Группа общественного контроля убедилась: работы в парке имени XXII Партсъезда идут по плану. *Официальный портал екатеринбург.рф*, 6 ноября 2020 [<https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/news/81892-gruppa-obshchestvennogo-kontrolya-ubedilas-raboty-v-parke-imeni-xxii-partsezda-idut-po-planu>] (дата обращения: 10.07.2021).

Доверие институтам (2020) *Левада-Центр* [<https://www.levada.ru/2020/09/21/doverie-institutam/>] (дата обращения: 30.07.2021).

Жители Кукковки и Древянки обсудили проекты благоустройства. *ИА Республика*, 4 мая 2021 [<http://rk.karelia.ru/social/zhiteli-kukkovki-i-drevlyanki-obsudili-proekty-blagoustrojstva/>] (дата обращения: 10.07.2021)

Институциональное доверие (2019) *Левада-Центр* [<https://www.levada.ru/2019/10/24/institutsionalnoe-doverie-5/>] (дата обращения: 30.07.2021)

Красота и комфорт... (2020) Красота и комфорт — в каждый двор. *Минстрой России*, 30 октября 2020 [<https://minstroyf.gov.ru/press/krasota-i-komfort-v-kazhdyy-dvor/>] (дата обращения: 15.06.2021)

Левада-центр (2021) «Левада-центр»: уровень доверия россиян к президенту снизился до 53 %. Это минимум с 2012 года. *Новая газета*, 6 октября 2021 [<https://novayagazeta.ru/articles/2021/10/06/levada-tsentr-uroven-doveriia-rossiian-k-prezidentu-snizilsia-do-53-eto-minimum-s-2012-goda-news>] (дата обращения: 19.10.2021).

О рекомендациях... (2018) О рекомендациях по организации рейтингового голосования в ходе реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». *Формирование комфортной городской среды* [<https://files.gorodsreda.ru/upload/Documents/metodiki-i-rekomendatsii/rekomendacii-rating-golosovanie-FKGS.pdf>] (дата обращения: 18.10.2021).

Отчет о реализации (2017) Отчет о реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2017 году. *Минстрой России* [<https://minstroyf.gov.ru/upload/iblock/f66/ITOG-13.04.2018-Godovoy-otchet-pogorsrede.pdf>] (дата обращения: 05.07.2021).

Паспорт приоритетного проекта (2016) *Правительство России* [<http://static.government.ru/media/files/WoyaBZP00CYeyfDQ2Ai2tJ18zZHt7HnS.pdf>] (дата обращения: 04.07.2021).

Паспорт национального проекта (2019). *Правительство России* [<http://static.government.ru/media/files/i3AT3wjDNyEgFywnDrcrnK7Az55RyRuk.pdf>] (дата обращения: 31.07.2021).

Подведены итоги... (2021) Подведены окончательные итоги Всероссийского голосования за объекты благоустройства. *Минстрой России*, 9 июня 2021 [<https://minstroyf.gov.ru/press/podvedeny-okonchatelnye-itogi-vserossiyskogo-golosovaniya-za-obekty-blagoustroystva/>] (дата обращения: 15.06.2021).

«Поиграли в соучастие и хватит». Вдоль Каменного берега в Красносельском районе создадут общественное пространство, только не для жителей, а для питейного заведения. *MR7.ru*, 5 июня 2021 [<https://mr-7.ru/articles/233150/>] (дата обращения: 20.07.2021).

Послание Президента Федеральному Собранию (2016) *Президент России* [<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>] (дата обращения: 31.07.2021).

Приказ Минстроя России от 6.04.2017 № 691 «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды на 2018–2022 годы». *Минстрой России* [<https://minstroyf.gov.ru/upload/iblock/57e/prikaz-691pr.pdf>] (дата обращения: 04.07.2021).

Приказ Минстроя России № 1494/пр от 31 октября 2017 г. «Об утверждении методики определения индекса качества городской среды в муниципальных образованиях Российской Федерации». *Минстрой России* [<https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/ddc/prikaz-1494pr.pdf>] (дата обращения: 05.07.2021).

Рейтинг регионов по выполнению приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (по состоянию на 19.05.2017). Минстрой России [<https://minstroyrf.gov.ru/docs/14329/>] (дата обращения: 05.07.2021).

Рекомендации (2017) Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. *Минстрой России* [<https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/ad6/prezentatsiya-rekomendatsii-po-organizatsii-obshchestvennogo-uchastiya-v-realizatsii-proektov-kompleksnogo-blagoustroystva-sredy.pdf>] (дата обращения: 05.07.2021).

Социальная и политическая активность россиян: мониторинг (2021) *ВЦИОМ* [<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/socialnaja-i-politicheskaja-aktivnost-rossijan-monitoring>] (дата обращения: 04.08.2021).

Стандарт вовлечения... (2020) Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. *100 городских лидеров* [<https://100gorodov.ru/standart>] (дата обращения: 10.07.2021).

Указ Президента РФ (2018) Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». *Президент России* [<http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201805070038.pdf>] (дата обращения: 05.07.2021).

Указ Президента Российской Федерации № 193 от 25.04.2019 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». *Президент России* [<http://www.kremlin.ru/acts/bank/44185>] (дата обращения: 05.07.2021).

Утвержден паспорт приоритетного проекта (2016) *Правительство России* [<http://government.ru/projects/selection/649/25517/>] (дата обращения: 04.07.2021).

Формирование комфортной городской среды в Екатеринбурге — итоги 2020. *Парки и скверы Екатеринбурга*, 08.12.2020 [<https://parklandekb.ru/index.php?id=44>] (дата обращения: 20.07.2021).

THE PARADOX OF PUBLIC PARTICIPATION IN “COMFORTABLE CITY ENVIRONMENT” PROGRAMS: ENGAGEMENT INCREASED, TRUST DECLINED

Elena Tsumarova (tsumarova@gmail.com)

North-West Institute of Management RANEPA, Saint Petersburg, Russian Federation

Citation: Tsumarova E. (2021) Paradox obshchestvennogo uchastiya v programmakh blagoustroystva: вовлеченност' raset, doveriye snizhayetsya [The paradox of public participation in “comfortable city environment” programs: engagement increased, trust declined]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 24(4): 221–248 (in Russian).
<https://doi.org/10.31119/jssa.2021.24.4.9>

Abstract. The article presents the results of a study of public involvement practices in the implementation of the federal project “Formation of Comfortable City Environment” in Yekaterinburg, Petrozavodsk, and Saint Petersburg. Launched in 2017, the project includes not only traditional public hearings but also other forms of public opinion taken into account. Over the past four years a large number of citizens took part in this project in various forms. The research question was formulated as follows: why the authorities’ efforts to involve citizens do not lead to an increase in trust in local government? The empirical base of the research included 16 semi-structured interviews with activists in the three cities, who had a successful experience of participating in the project. In order to understand the general context of the project’s functioning, the analysis of messages in the profile communities of Vkontakte social network, as well as materials from local online media was done. The research showed that experience of interaction with the authorities does not increase trust; on the contrary, it reinforces mistrust in municipal authorities among the residents of the cities. The main reason for the decline of trust is the consultative format of public participation, which implies limiting people’s participation only at the initial stages of the project life cycle: when choosing a territory and discussing improvement options. At the same time, there is practically no opportunity for citizens to participate in direct implementation of the project and to control the work’s progress. Non-transparent decision-making procedure and a lack of communication between the local authorities and initiative groups after the vote were also highlighted.

Keywords: public participation, initiative groups, trust, comfortable city environment, improvement, engagement.

Acknowledgements

This article was written as part of the project “Legitimacy, Urban Planning and Sustainable Development in Russia and Scandinavia” (<https://rucarr.mau.se/research/lupsruss/>), supported by the Swedish International Foundation for Local Democracy.

References

- Anderson C.J., Tverdova Y.V. (2003) Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* 47(1): 91–109.
- Chen D. (2017) Local Distrust and Regime Support: Sources and Effects of Political Trust in China. *Political Research Quarterly*, 70(2): 314–326.
- Chen Y. (2018) The Influence of Political Trust and Social Trust on the Political Participation of Villagers: Based on the Empirical Analysis of 974 Samples in 10 Provinces. *Open Journal of Social Sciences*, 6: 235–248.
- de Vries M.S., Sobis I. (2018) Trust in the Local Administration: A Comparative Study between Capitals and Non-Capital Cities in Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(1): 209–228.
- Dmitrieva N.N., Ipatova T.M. (2018) Formirovanie komfortnoj gorodskoj sredy — kak strategicheskoe napravlenie razvitiya proekta «HKKH i gorodskaya sreda» [Formation of Comfort City Environment — as a Strategic Direction of Development of the Project “Housing and City Environment”]. *Social'no-ekonomicheskoe upravlenie: teoriya i praktika* [Socio-economic management: theory and practice], 1: 95–98 (in Russian)
- Fitzerald J., Wolak J. (2016) The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1): 130–146.
- Gelman V. (2019) “Nedostojnoe pravlenie”: politika v sovremennoj Rossii [Bad Governance: politics in contemporary Russia]. St. Petersburg: Izdatel'stvo Evropejskogo universiteta v Sankt-Peterburge (in Russian).
- Gronlund K., Setala M. (2007) Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics*, 5: 400–422.
- He B., Warren M.E. (2011) Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development. *Perspective of Politics*, 9(2): 269–289.
- Hosking G. (2019) The Decline of Trust in Government, in: Sasaki M. (ed.) *Trust in Contemporary Society*. Leiden; Boston: Brill: 77–103.
- Jennings M.K. (1998) Political Trust and the Roots of Devolution. In: Braithwaite V., Levi M. (eds.) *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation: 77–101.
- Jiang M., Xu H. (2009) Exploring Online Structures on Chinese Government Portals. Citizen Political Participation and Government Legitimation. *Social Science Computer Review*, 27(2): 174–195.
- Kasymova J. (2017) Understanding the Challenges and Sustainability of Citizen Engagement in the Budgeting Processes of Developing Countries. *Administration & Society*, 49(3): 374–393.
- Kazantsev K.I., Rummyantseva A.E. (2020) *Ot izbraniya k naznacheniyu. Ocenka efekta smeny modeli upravleniya municipalitetami v Rossii* [From election to appointment. Assessment of the effect of changing the management model of municipalities in Russia]. Komin M.O. (ed.) Centr perspektivnyh upravlencheskih reshenij. Moscow: CPUR (in Russian).
- Kim S., Lee J. (2012) E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72(6): 819–828.
- Kolba A.I. (2020) Issledovanie regional'nyh i gorodskih politicheskikh konfliktov: osnovnye koncepty i perspektivy razvitiya subdisciplin [Research of regional and urban

political conflicts: basic concepts and prospects of development of subdisciplines]. *Politicheskaya nauka* [Political science], 3: 52–73 (in Russian).

Lazarev E., Sobolev A., Soboleva I.V., Sokolov B. (2012) Trial by Fire: A Natural Disaster's Impact on Support for the Authorities in Rural Russia. *Higher School of Economics Research Paper*, no. BRP 04/PS/2012 [https://ssrn.com/abstract=2011975] (accessed: 07.07.2021).

Lee Y., Schachter H.L. (2019) Exploring the Relationship between Trust in Government and Citizen Participation. *International Journal of Public Administration*, 42(5): 405–416.

Lyubova O.V. (2019) Formirovanie sovremennoj gorodskoj sredy, imitaciya ili real'nost' [The formation of a modern urban environment, simulation, or reality] *Vestnik Evrazijskoj nauki* [The Eurasian Scientific Journal], 2(11) [https://esj.today/PDF/32ECVN219.pdf] (accessed: 05.07.2021) (in Russian).

Maksimov A.M., Nenasheva M.V., Vereshchagin I.F., Shubina T.F., Shubina P.V. (2021) Formirovanie komfortnoj gorodskoj sredy: problemy vzaimodejstviya obshchestva i vlasti pri realizacii prioritetnykh proektov na municipal'nom urovne [Creating a comfortable urban environment: problems of interaction between society and government in the implementation of priority projects at the management municipal level]. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 14(1): 71–90 (in Russian).

Mersiyanova I.V., Yakimets V.N., Pakhomova Ye.I. (2013) Doveriye grazhdan k deyatelnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh kak faktor dialoga grazhdanskogo obshchestva i gosudarstva [Citizens' confidence in the activities of civil servants as a factor in the dialogue between civil society and the state]. In: Kupreychenko A.B., Mersiyanova I.V. (eds.) *Doveriye i nedoveriye v usloviyakh razvitiya grazhdanskogo obshchestva* [Trust and distrust in the context of the development of civil society] Moscow: Izdatel'skiy dom NIU VSHE: 233–261 (in Russian).

Molyarenko O.A. (2021). Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii, ili Hroniki krajnej vlasti [Local Self-Government in Contemporary Russia]. *Mir Rossii* [Universe of Russia], 30(1): 8–28 (in Russian).

Moskaleva S.M., Tykanova E.V. (2016) Social'nye usloviya deyatelnosti grazhdanskikh i ekspertnykh grupp po uluchsheniyu kachestva gorodskoj sredy [Social conditions for the activities of civil and expert groups to improve the quality of the urban environment]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 19(4): 103–120 (in Russian).

Mukhametov R.S. (2021) Institucional'naya municipal'naya reforma v Rossii: aktory i ih strategii (na primere «maloj» reformy MSU) [Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies (on the example of «small» local government reform)]. *Politicheskaya nauka* [Political science], 2: 207–228 (in Russian).

Nye J.S., Zelikow P.D., King D.C. (eds.) (1997) *Why people don't trust government*. London: Harvard University Press.

Owen C. (2020) Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China. *Review of International Studies*, 46(4): 415–434.

Owen C., Bindman E. (2019) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*, 54(1): 98–120.

Polishchuk L. (2014) *Porozn' ili soobshcha. Social'nyj kapital v razvitii gorodov* [Separately or together. Social capital in urban development]. Moscow: Strelka Press (in Russian).

Rahn W.M., Rudolph T.J. (2005) A tale of political trust in American cities. *Public Opinion Quarterly*, 69(4): 530–560.

Reutov E.V., Reutova M.N. (2016) Doveriye k munitsipal'noy vlasti i integratsiya sotsial'nogo prostranstva mestnogo soobshchestva [Trust to municipal authority and integration of social space of local community]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Journal of Social Science], 11(5): 12–21 (in Russian).

Scott J.C. (2005) *Blagimi namereniyami gosudarstva. Pochemu i kak provalivalis' proyekty uluchsheniya usloviy chelovecheskoy zhizni* [Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed]. Moscow: Universitetskaya kniga (in Russian).

Shevtsova I.K., Bederson V.D. (2017) «U vlasti tochka zreniya — molchanie»: vzaimodejstvie iniciativnykh grupp i organov mestnoj vlasti v politike gorodskogo planirovaniya [«Authorities' point of view is to keep a silence»: Interaction of initiative groups and local authorities in the urban planning policy]. *Politicheskaya nauka* [Political science], 4: 111–136 (in Russian).

Shulga I., Shilov L., Sukhova A., Pojarski P. (2019) Can Local Participatory Programs Enhance Public Confidence: Insights from the Local Initiatives Support Program in Russia. *Social protection and jobs discussion paper*; no. 1931 Washington, D.C.: World Bank Group. [<http://documents.worldbank.org/curated/en/431001559771571513/Can-Local-Participatory-Programs-Enhance-Public-Confidence-Insights-from-the-Local-Initiatives-Support-Program-in-Russia>] (accessed: 25.06.2021).

Starodubtsev A.V. (2018) Usloviya uspehnogo upravleniya v sovremennoy Rossii. Subnatsional'nyy uroven' [Conditions for successful governance in modern Russia. Subnational Level]. *Politiya* [Polity], 4: 70–89 (in Russian).

Swaner R. (2017) Trust Matters: Enhancing Government Legitimacy through Participatory Budgeting. *New Political Science*, 39(1): 95–108.

Terskaya L.A., Cherevko V.V. (2019) Analiz realizacii munitsipal'noj programmy «Formirovanie sovremennoj gorodskoj sredy»: obratnaya svyaz' s naseleniem [Analysis of implementation of the municipal program “Formation of a modern urban Environment”: feedback with the population]. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie* [Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration], 8(3): 360–363 (in Russian).

Tykanova E.V., Khokhlova A.M. (2019) Konfiguraciya vzaimodejstviya peterburgskih organizacij obshchestvennykh dvizhenij, nacelennyh na uluchshenie kachestva gorodskoj sredy [Interaction configuration of St. Petersburg social movements organizations aimed at improving the urban environment quality]. *Social'noe prostranstvo* [Social space], 5(22): 1–17 (in Russian).

Wang X., Wan Wart M. (2007) When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, March-April: 265–278.

Yarovoy G., Tsumarova E. (2017) The Institution of Public Hearings in the City of Petrozavodsk. In: Frankenberg R., Chernenkova E. (eds.) *Local Politics in a Comparative Perspective. The Cases of Petrozavodsk and Tuebingen*. Baden-Baden: Nomos: 163–172.

Zhel'nina A. (2020) The Apathy Syndrome: How We Are Trained Not to Care about Politics. *Social Problems*, 67(2): 358–378.

Zhel'nina A., Tykanova E. (2019) Formal'nyye i neformal'nyye grazhdanskiye infrastruktury: sovremennyye issledovaniya gorodskogo lokal'nogo aktivizma v Rossii [Formal and informal civic infrastructure: contemporary studies of urban local activism in Russia]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 22(1): 162–192 (in Russian).