

Основные проблемы реализации программ формирования комфортной городской среды

Материал подготовлен в рамках проекта «Поддержка институтов гражданского общества в вовлечении населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды», реализуемого с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов

Эксперты Фонда «Институт экономики города» провели в январе 2018 г. ряд рабочих встреч и круглых столов с участием представителей городского актива и органов местного самоуправления в пилотных городах проекта «Поддержка институтов гражданского общества в вовлечении населения в благоустройство дворовых территорий и развитие комфортной городской среды» (далее - Проект) – Ижевске, Калининграде, Чебоксарах, Череповце, Улан-Удэ.

Предметом обсуждения на встречах и круглых столах было вовлечение граждан в благоустройство дворов и общественных территорий в рамках программ формирования комфортной городской среды на 2017 год и на 2018-2022 годы, участие некоммерческих организаций в работе с населением, существующие потребности в информации и методиках по вовлечению населения и реализации проектов благоустройства дворов и локальных общественных пространств.

По результатам обсуждений и интервьюирования участников встреч - представителей городского общественного актива и органов местного самоуправления специалисты Фонда «Институт экономики города» выявили ряд проблем, общих для пилотных городов Проекта.

1. Вопросы вовлечения населения в реализацию программ формирования комфортной городской среды

- 1.1. В 2017 году во всех пилотных городах проекта прилагались существенные усилия по вовлечению граждан в реализацию региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды. Во всех городах были подключены различные каналы связи с населением – пресса, телевидение, интернет-сайты, рассылка и расклейка объявлений, разъяснительная работа через общественные структуры, проведение собраний, слушаний и т.д. Результативность использования этих каналов была неодинаковой и зависела от разных факторов, в т. ч. от доверия населения к органам местного самоуправления и органам власти субъекта Российской Федерации.
- 1.2. Формирование региональных и муниципальных программ проводилось с крайне сжатыми сроками, в результате провести полномасштабную кампанию по привлечению населения к участию в формировании данных программ было невозможно, и зачастую городские администрации и органы власти регионов вынуждены были принимать решения волонтаристски, чтобы успеть с утверждением программ в установленные сроки. Впоследствии пересматривать перечни благоустраиваемых территорий и проекты благоустройства, вошедшие в программы, будет крайне сложно – новые инициативы, выдвинутые гражданами после утверждения программ, уже не смогут быть включены в программы по условиям их формирования и из-за ограниченности выделенных средств.
- 1.3. Требование о проведении рейтингового голосования несколько запоздало, поскольку практически повсеместно территории для первоочередного благоустройства в рамках пятилетней программы были выбраны еще в 2017 году. Так, в г. Калининграде в связи с подготовкой к Чемпионату мира по футболу первоочередному

благоустройству должны быть подвергнуты территории в районах массового туризма, что, по общему мнению городской администрации и представителей общественности, с большой вероятностью может отличаться от предпочтений населения города. Есть прогнозы, что по результатам голосования наибольшее предпочтение граждане отдадут благоустройству территорий в периферийных районах массовой жилищной застройки, а не в центре города. Схожая ситуация отмечена и в других городах.

- 1.4. Если в распространении общегородской информации по вопросам разработки правил благоустройства, подготовки и реализации программ благоустройства через СМИ и интернет проблем нет, то заметные трудности наблюдаются в отношении взаимодействия и установления обратной связи с гражданами на уровне конкретных дворов и многоквартирных домов. Участники интервьюирования отмечали недостаточное информирование о конкретных проектах благоустройства, отсутствие процедур ознакомления с дизайн-проектами, слабую организацию общих собраний в МКД. Также в пилотных городах говорилось о том, что объединения собственников помещений (ТСЖ, советы многоквартирных домов) привлекаются только к проведению общих собраний, но отстраняются от разработки проектов благоустройства, их инициативы по включению тех или иных дворов в программу благоустройства не поощряются.
- 1.5. В информационных кампаниях, ориентированных на жителей, затрагиваются вопросы финансового или трудового участия в реализации дизайн-проектов благоустройства дворов, но вопрос о дальнейшем содержании вновь созданных объектов благоустройства, как правило, не поднимается.

2. Методический инструментарий работы с населением при разработке и реализации программ формирования комфортной городской среды

- 2.1. Основными методическими инструментами, на которые опираются и органы местного самоуправления, и общественные организации при взаимодействии с населением, являются Методические рекомендации 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, утвержденные приказом Минстроя России от 6 апреля 2017 г. № 691/пр, Методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденные приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр, а также размещённые на сайте Минстроя России в 2017 г. «Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды».
- 2.2. «Целевая модель по организации общественного участия, а также по вовлечению бизнеса и граждан в реализацию проектов благоустройства городской среды», также размещённая на сайте Минстроя России, оценивается представителями городских администраций и общественных организаций пилотных городов Проекта в целом как документ, полезный для информационной кампании, которую можно провести в течение длительного временного периода, но не подходящий для короткой «агрессивной» информационной кампании. При этом часто лица, на которые возложена организация общественного участия, особенно в малых муниципалитетах, просто не имеют достаточной подготовки для применения изложенных в

«Целевой модели» методов, таких как проведение фокус-групп, проектных мастерских (воркшопов), дизайн-игр и др.

- 2.3. Методика оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды оценивается представителями городских администраций и общественных организаций пилотных городов Проекта как тяжёлая для применения после первого года реализации программ и в условиях существующего цейтнота.
- 2.4. Вся методология взаимодействия городских администраций с населением ориентирована на прямое общение с «простыми» гражданами – проведение общественных слушаний, общих собраний в многоквартирных домах, голосований и т.п. Не хватает методик для взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями, представляющими консолидированное мнение разных городских сообществ. Также отмечается потребность в методиках принятия решений не по дворам, а по более крупным территориям благоустройства, на которых расположено несколько многоквартирных домов.

3. Реализация проектов благоустройства и планировочные решения программ формирования комфортной городской среды

- 3.1. Муниципальные программы благоустройства в настоящее время носят фрагментарный характер, поскольку построены по принципу приложения сил к таким территориальным единицам благоустройства, как «двор» и «общественная зона» (в виде отдельного парка, сквера, набережной и т.п.). Мало проектов комплексного благоустройства на несколько прилегающих дворов. Так, в Улан-Удэ из пяти соседних домов, находящихся в управлении одного ТСЖ, в программу благоустройства оказались включенными только дворы двух домов. Не хватает проектов «маршрутоориентированного» благоустройства

территорий вдоль популярных маршрутов следования горожан (например, на всём пути от школы до жилого массива, вдоль дороги к водоёму и т.д.).

3.2. Дизайн-проектов для качественного благоустройства дворов недостаточно, поскольку такие дизайн-проекты, как правило, составляются без учета геодезии благоустраиваемых территорий, расположения проложенных коммуникаций, схем размещения контейнерных площадок и др., которые обязательно учитываются при разработке проектно-сметной документации. В пилотных городах есть жалобы на качество и непрофессионализм подготовки дизайн-проектов.

3.3. Программы формирования комфортной городской среды вынужденно обходят своим вниманием благоустройство городских территорий, прилегающих к индивидуальным жилым домам (тротуар, единый забор и т.д.), поскольку в терминологии Приоритетного проекта такие территории не относятся ни к общественным зонам, ни к дворовым территориям многоквартирных домов. В Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» недавно внесены изменения, согласно которым ответственность за содержание прилегающих к зданиям территорий определяется местными правилами благоустройства, но сегодня проблема благоустройства таких участков не менее актуальна, чем благоустройство дворов многоквартирных домов. Жители улиц, образованных индивидуальными жилыми домами, в пилотных городах неоднократно поднимали вопрос о финансировании благоустройства прилегающей территории.

4. Вопросы организации и финансирования программ формирования комфортной городской среды

- 4.1. Главный принцип организации благоустройства дворов, который реализуется в городах России в рамках Приоритетного проекта – обязанность города благоустроить дворы, которыми пользуются жители города. Однако этот принцип не соответствует современной правовой ситуации, когда бóльшая часть земли в городской застройке находится в собственности граждан и юридических лиц. С учетом этого обстоятельства более справедливым было бы предоставление субсидий за счет выделенных в рамках Приоритетного проекта бюджетных средств инициативным объединениям граждан, которые готовы вложить свои ресурсы (интеллектуальные, трудовые, финансовые) в проекты благоустройства своих дворов, чтобы бюджетные средства служили катализатором привлечения средств заинтересованных участников всего городского сообщества и сообществ на отдельных городских территориях для финансирования проектов благоустройства.
- 4.2. Размер выделенных бюджетных средств, даже с пятипроцентным финансовым участием граждан, позволяет благоустроить очень небольшую долю всех городских дворов и территорий, нуждающихся в благоустройстве. В частности, по результатам реализации пятилетней программы в Калининграде прогнозируется увеличение доли благоустроенных территорий с 4% до 5%; в Чебоксарах планируют за пять лет благоустроить 2,5% всех дворов, нуждающихся в благоустройстве, и т.д. При этом выделенных средств не хватает на реализацию проектов с творческим подходом, учитывающих все пожелания жителей, поэтому в основной массе проекты благоустройства дворов сводятся к асфальтированию парковок для автомобилей.

- 4.3. Внедренная во многих городах в 2017 году система «единого заказчика» благоустройства, при которой граждане должны перечислять свои взносы финансового участия в благоустройстве двора уполномоченному муниципалитетом учреждению или предприятию, не вызывает большого доверия со стороны населения. В ряде случаев, как например в г. Чебоксарах, условие о перечислении средств финансового участия граждан на счет «единого заказчика» в жёсткие сроки привело к невключению в городскую программу проектов благоустройства дворов, инициированных самими гражданами.
- 4.4. В пилотных городах высказываются опасения, что дальнейшее развитие ситуации с благоустройством дворов будет таким же, как с капитальным ремонтом: после того, когда закончатся выделенные из бюджета деньги, введут обязательные взносы граждан, которые надо будет перечислять на счет регионального или муниципального оператора благоустройства.