

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Т.А. Журавлева *

ПРАВО НА ГОРОД: РОССИЙСКИЕ ПРАКТИКИ РАБОТЫ С МЕСТНЫМИ СООБЩЕСТВАМИ

В статье раскрывается современное состояние практик партисипативного управления на примере реализации проектов городского развития в части благоустройства, анализируются ключевые барьеры и границы гражданского участия в решении вопросов развития городской среды. Проблематика рассматривается через концепции политического управления, доверия в рамках существующего нормативного поля и актуальных партисипаторных практик в региональном разрезе 85 субъектов Российской Федерации с учетом специфики текущего политического ландшафта. Прорабатывается и обосновывается необходимость видоизменения существующей парадигмы взаимодействия власти и общества в части улучшения качества и интенсивности такого взаимодействия, представлены успешные кейсы из регионов Российской Федерации, имеющие положительные результаты и подтверждающие эффективность активного включения общества в диалог с государством.

Ключевые слова: партисипативная демократия, партисипативное управление, вовлечение жителей, городское развитие.

The article reveals the current state of participatory governance practices on the example of the implementation of urban development projects in terms of improvement, key barriers and boundaries of civic participation in addressing the development of urban environment. The problems are considered through the concepts of political governance, trust within the existing regulatory framework and actual participatory practices in the regional context of 85 subjects of the Russian Federation, as well as taking into account the specifics of the current political landscape. The necessity of modifying the existing paradigm of interaction between the authorities and society in terms of improving the quality and intensity of such interaction is elaborated and substantiated, and successful cases from the regions of the Russian Federation with positive results and confirming

* Журавлева Татьяна Андреевна — кандидат политических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: zhuravlevatati@gmail.com

the effectiveness of the active inclusion of society in the dialogue with the state are presented.

Key words: participatory democracy, participatory governance, citizen engagement, urban development.

Трансформация социально-политических процессов последних 5 лет, рост запроса со стороны общества на участие в принятии решений, а также возрастающий дискурс вокруг устойчивости действующих политических режимов актуализирует проблематику реального развертывания в стране механизмов партисипативной демократии. Последнее исследование ВЦИОМ показало, что количество людей, принимающих участие в выборах, снизилось до минимального за 17 лет (с 55 до 22 процентов). Основные причины отказа от участия в общественной жизни: отсутствие времени (28%); утверждение, что политикой должны заниматься только профессионалы (20%); мнение, что участие избирателей ничего не изменит (16%).

Политика соучастия или партисипации базируется на таких принципах, как коллективный, но децентрализованный механизм принятия решений в различных областях и сферах жизнедеятельности гражданина, понимая его активную или в некоторых случаях проактивную позицию относительно актуальной повестки. Н.Н. Иващенко отмечает, что партисипаторная демократия — это «одна из возможностей создания социального механизма, в рамках которого реализуются комплексные задачи: организации взаимодействия, взаимного обучения городских властей и потребителей социальных услуг; выработки и реализации в этой сфере решений, способствующих максимальной активизации собственных ресурсов граждан и домохозяйств; принятия солидарной ответственности за такие решения»¹. Таким образом, в качестве трех столпов партисипативной демократии можно назвать: публичную политику, гражданское участие и расширение возможностей для подобного участия граждан².

Интересно, что наряду с низкими показателями участия граждан в механизмах представительной демократии, уровень партисипативной демократии неумолимо растет. Так, за 17 лет активность россиян по участию в коллективных обращениях и петициях вы-

¹ Иващенко Н.Н. Партисипаторный подход в решении проблем населения // Народнонаселение. 2012. № 2 (56). С. 17.

² Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: БукиВеди, 2017.

росла в два раза, с 9 до 20% увеличилось число людей, занимавшихся сбором средств и вещей для людей в сложном положении. Выросли также показатели по участию в домовых комитетах и местном самоуправлении³.

В теории публичного управления выделяют несколько типов партисипативного управления⁴: партисипативный бюджет как инструмент коллективного распределения приоритетов; привлечение ресурсов (краудфандинг); планирование ресурсов (электронный бюджет, народный бюджет); организация и управление местными сообществами; распределенная коллективная охрана порядка; участие в принятии решений; контроль и публичная оценка качества со стороны местного сообщества и конечного потребителя (общественно значимый результат, различные виды мониторингов).

В тот момент, когда провозлагаемые принципы партисипации сталкиваются с реальным принятием решений на локальном уровне, кризис согласования позиций различных групп интересов неизбежен. Так, по данным исследования Агентства стратегических инициатив за период 2017–2019 гг., количество городских акций, не носящих напрямую политический характер, также ежегодно растет. Совокупное число граждан, участвовавших примерно в 800 городских конфликтах, составляет порядка 1 млн чел. (табл. 1)⁵.

Участие жителей в решении местных вопросов и проявление все большего интереса к локальным проблемам вынуждают ориентировать социально-экономические и политические практики отправления действующего режима в сторону решения проблем политической и экономической повседневности. Именно в этой плоскости на текущий момент имеет смысл вести диалог — как об эффективности управления, так и о доверии в целом.

³ Опрос «ВЦИОМ-Спутник» был проведен 11 июля среди 1,6 тыс. россиян в возрасте от 18 лет. Метод опроса — телефонное интервью, данные взвешены на вероятность отбора и по социально-демографическим параметрам. Для данной выборки максимальный размер ошибки с вероятностью 95% не превышает 2,5%. Источник РБК со ссылкой на исследование ВЦИОМ: <https://www.rbc.ru/politics/02/08/2021/61052d699a7947d73c58f35b> (дата обращения: 01.08.2021).

⁴ *Dodge C.P., Bennett G. Changing Minds: A Guide to Facilitated Participatory Planning.* IDRC, 2011.

⁵ По данным Агентства стратегических инициатив расчет сделан по 85 центральным городам РФ за период 2017 г. — 23 августа 2019 г. Источник данных: <https://100gorodov.ru/knowledge> (дата обращения: 01.08.2021).

Анализ вовлеченности в городские конфликты

Тема акции городского конфликта	% от общего числа акций городских конфликтов
Точечная застройка <i>(требование отмены и/или остановки строительства объектов недвижимости (жилые дома, офисные здания, ТЦ и проч.) в скверах, дворах, прилегающих к жилым массивам пустырях и парковых территориях)</i>	31
Религиозные и культовые сооружения <i>(требования об отмене планов строительства храмов, мечетей, синагог, ступ в парках, скверах, бульварах, на водных объектах и ООПТ городов)</i>	9
Инженерные объекты <i>(требования по переносу или отмене планов строительства/реконструкции дамб, берегоукрепления, шлюзов, ЛЭП, вышек связи сотовых операторов, полигонов ТБО, мусоросжигательных заводов, снегоплавильных станций и т.п.)</i>	10
Объекты промышленного назначения <i>(требования по переносу или отмене планов строительства промышленных и производственных объектов)</i>	5
Строительство и содержание объектов транспортной инфраструктуры <i>(требование изменения проектов и/или переноса автодорог, транспортных магистралей, ТПУ, парковок, требование приведения существующих дорог в нормативное состояние)</i>	7
Документы городского стратегического планирования <i>(требование изменений в генеральный план, проекты планировки территории, проекты землепользования и застройки и т.п. города, не учитывающих или нарушающих интересы граждан)</i>	2
Памятники и мемориалы <i>(требования не устанавливать или демонтировать памятник)</i>	1
Угроза лишения имущества <i>(принуждение к переселению в связи с попаданием места жительства в охранную зону, вытеснение и/или уничтожение уличной торговли (ларьки, палатки, рынки) по городской программе, уничтожение гаражных кооперативов)</i>	7

Угроза утраты крупных рекреационных территорий (сохранение целостности, неприкосновенности и экологии территорий и зеленых насаждений в парках, бульварах, городских скверах, ООПТ, русел рек, прудов и озер в городах)	13
Угроза утраты объектов истории и культуры. (сохранение, защита, остановка уничтожения исторической и культурной среды)	10
За благоустройство среды (требования приведения территории в нормативное состояние, создание/ремонт/реконструкция комфортных рекреационно-досуговых пространств)	2
Иное (размещение/снос объектов соц. инфраструктуры: собачьи площадки, маззины, кладбища, больницы, детсады, хосписы, туберкулезные центры, режим работы/допуска на территорию, и проч.)	4

В политологическом анализе наиболее системно данный вопрос раскрыт в работах Ф. Фукуямы, где исследователь выделяет различные уровни или «основания доверия»⁶: первый — оценка информации о мере доверия, второй — основания доверчивости или подозрительности индивида, исходя из личного опыта человека и его социализации; третий — коллективный опыт общества. Все три уровня формируют некоторую политическую повседневность доверия или недоверия для конкретного общества.

П. Штомка, продолжая логику Ф. Фукуямы, проводит подробный анализ общественного доверия при различных политических режимах и приходит ключевому выводу о цикличности данного феномена: когда доверие выступает и предпосылкой политического порядка, и итогом сложившегося политического порядка⁷. Более того, автор отдельно отмечает парадоксальность демократии: доверие к демократическому режиму базируется на институционализации в ее структуру недоверия. Определяя 10 принципов демократии, автор подчеркивает, что каждый из них, формируя плоскость предварительных обязательств и подотчетности, создает на самом деле среду для институционализации недоверия. В каждом из институтов представительной демократии — регулярность вы-

⁶ Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. М.: ООО «Publishing АСТ»: NPP «Ermaк», 2004. С. 105.

⁷ Штомка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. С.М. Червонной. М.: Логос, 2005; Штомка П. Доверие — основа общества / Пер. с польск. Н.В. Морозовой. М.: Логос, 2012.

боров и лимитирование срока занятия должности, легитимность, система разделения власти и др. — заложена бомба замедленного действия, ставящая под сомнение всю систему общественного доверия при малейшем нарушении базовых принципов демократии.

Второй интересный вывод, сделанный автором, касается инструментов контроля, который для сохранения культуры доверия в обществе должен использоваться эпизодически. Проявление же постоянной контрольно-надзорной деятельности выступает сигналом о том, что, во-первых, с системой что-то не в порядке и, во-вторых, что государство не доверяет своим гражданам⁸. Данный тезис весьма актуален в рамках проводимой в Российской Федерации с 2017 г. реформы данной сферы, и вошедшей в новую стадию цифровизации в середине 2020 г.

Ключевым вопросом проблемы доверия является специфика инструментов его измерения. Несмотря на всестороннюю критику⁹ социологических подходов к измерению доверия, на практике иных действенных инструментов пока не сформировано.

Так, согласно определению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), доверие означает веру человека в то, что другой человек или организация будут действовать в соответствии с его (положительными) ожиданиями. Доверие в широком смысле определяется как готовность к сотрудничеству и кооперации вне семейного круга. «Эдельман Траст Барометр» — ежегодное исследование об уровне доверия в обществе¹⁰.

Последнее исследование “Edelman Trust Barometer 2020” опубликовано в начале 2020 г. Исследуется уровень доверия общества к четырем секторам — власть, бизнес, НКО и СМИ. Исследование построено на опросе 34 тыс. чел. из 28 стран, в октябре и ноябре 2019 г. Оценка доверия строится на основании опросов на темы:

⁸ Штомпка П. Доверие — основа общества / Пер. с польск. Н.В. Морозовой. М.: Логос, 2012.

⁹ Черницына Е.Н. Политическое доверие: как его измерить? // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 54. С. 130–145; Сатаров Г.А. Доверие как объект политической социологии. Часть I // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 121–138; Сатаров Г.А. Доверие как объект политической социологии. Часть II // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 109–130; Гребенкин А.В. Институциональное антидоверие как фактор позитивных экономических изменений // Журнал экономической теории. 2017. № 4. С. 202–212; Ильин Е.П. Психология доверия. СПб.: Питер, 2013.

¹⁰ 20th Edelman Trust Barometer Report & <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf> (дата обращения: 01.08.2021).

- Уверенность в завтрашнем дне (через пять лет я буду жить лучше, чем сейчас).
- Уверенность в эффективности научно-технологического прогресса и его контролируемости.
- Доверие качеству и достоверности информации, транслируемой СМИ и государством.
- Доверие органам власти и национальным лидерам.
- Доверие НКО, бизнесу.
- Уверенность в готовности общественных институтов противостоять вызовам будущего (в первую очередь — экологическим);

В списке стран с наименьшими показателями доверия, наряду с Россией, находятся также Япония, Испания, Ирландия, Великобритания, Германия. Страны с наибольшими показателями уровня доверия — Китай, Индонезия, Индия, ОАЭ, Сингапур. Исследование в целом показало, что¹¹ :

- 83% людей, имеющих работу, боятся ее потерять, в первую очередь, из-за развития экономики свободного заработка (gig economy, фриланс), грядущей рецессии, а также недостатка компетенций и навыков;
- 56% опрошенных считают, что капитализм в нынешнем виде приносит больше вреда, чем пользы;
- 74% сказали, что ощущают несправедливость в обществе, примерно столько же хотят перемен;
- 47% ожидают, что через пять лет они сами и их семьи будут жить лучше, чем сейчас. В России так считают 34% (год назад – 40%). Наиболее оптимистично настроены жители Кении (90%), Индонезии (80%) и Индии (77%), самые пессимистичные ожидания у жителей Японии (15%), Франции (19%) и Германии (23%);
- 76% участников опроса проявили беспокойство, что ложная информация и фейковые новости становятся новым видом информационного оружия;
- уровень доверия в обществе различается: информированная общественность (25–64 года, высшее образование, уровень дохода выше среднего, активное медиапотребление и вовлечение в тематику публичной политики и бизнеса) доверяет всем секторам гораздо больше, чем «масса» (все остальные граждане 18+).

¹¹ 20th Edelman Trust Barometer Report & <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf> (дата обращения: 01.08.2021).

Возрастающая роль самоорганизации местных и отраслевых сообществ наряду с электоральным абсентеизмом в условиях тотальной цифровой трансформации ставит перед исследователями и практиками задачу анализа индикаторов интегрированности и вовлеченности общества на данном этапе развития страны. Учитывая возрастающую значимость решения локальных вопросов, рассмотрим форматы и инструменты взаимодействия государства и граждан на максимально низовом уровне — при решении вопросов развития городской среды.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² в гл. 5 рамочно определяет основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, где публичные и общественные слушания выступают в качестве одного из 12 нормативно закрепленных механизмов обеспечения гражданского участия в вопросах развития городской среды. При этом наибольший перечень вопросов, в которые необходимо вовлекать жителей, подразумевает формат проведения публичных слушаний и общественных обсуждений. Обязательность проведения общественных обсуждений и публичных слушаний устанавливается на уровне федеральных нормативных правовых актов. При этом ответственность за закрепление процедуры публичных слушаний возложена на муниципальные органы власти.

Такая ситуация приводит к тому, что глубина проработки положений о публичных слушаниях разнится от одного муниципального образования к другому, не всегда содержит исчерпывающий перечень правил и требований для эффективного проведения публичных слушаний и учета результата данных мероприятий.

Сам инструмент публичных слушаний по сути является способом проконсультироваться с жителями и узнать их мнение об уже разработанном проекте. Иными словами, жителям предлагают обсудить и дать замечания в проект, который уже полностью или почти полностью разработан. Сами результаты публичных слушаний, хотя и занесенные в протокол, носят рекомендательный характер и не являются достаточным основанием для пересмотра проекта, внесения в него изменений или отказа от его реализации.

¹² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.08.2021).

Такая ситуация приводит к нескольким негативным последствиям:

1. Для разработчика проекта публичные слушания становятся барьером реализации уже разработанного проекта. Внесение даже несущественных изменений в разработанный проект всегда связано с трудовыми, временными и финансовыми затратами. Отмена разработанного проекта по инициативе жителей ставит актуальным вопрос о неэффективном расходовании средств на его разработку. Таким образом, инициаторы, которыми чаще всего являются представители муниципальных органов власти, не видят преимуществ, которые может дать им участие жителей в разработке проекта, не несут ответственность за отражение замечаний и предложений граждан в финальной версии проекта и, как следствие, не учитывают замечания жителей, которые требуют внесения существенных изменений в проект.
2. Жители не мотивированы в конструктивном участии в публичных слушаниях. Отсутствуют четко установленный регламент участия жителей в публичных слушаниях, механизмы отчетности о результатах публичных слушаний в разрабатываемом проекте; необязателен характер результатов публичных слушаний.

При анализе региональных и муниципальных нормативных актов, регламентирующих публичные слушания, выявлено:

1. Положения регионального и муниципального законодательства во многом дублируют рамочные нормы федерального закона, зачастую вводя положения, прямо или косвенно ограничивающие участие граждан в решении вопросов городского развития и благоустройства.
2. Имеются существенные разночтения в определении субъекта и порядка инициирования публичных слушаний, процедуры проведения, применения результатов и последующего контроля за их реализацией применительно как к объектам благоустройства, так и при формировании проектов комплексного и устойчивого развития территории с учетом типов объектов, включаемых в состав развиваемых территорий, а также действующий режим их использования.
3. Нет процедурного разграничения между общественными обсуждениями и публичными слушаниями кроме форматов онлайн и офлайн.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³, в гл. 5 определяя основные форматы гражданского участия в решении вопросов городского развития, не содержит четкого определения понятий «соучастие» и «вовлечение» жителей и разграничения данных понятий с «участием» жителей.

При этом понятия «соучастие» и «вовлечение» жителей имеют, в частности, системное применение в вопросах организации проведения предпроектных исследований и разработки проектной документации в регионах. В результате под данной формулировкой при проведении сессий по вовлечению жителей или соучастию в проведении исследований и подготовке проектной документации в регионах наблюдается формализация процедуры.

Спектр проблем института публичных слушаний наблюдается на каждом этапе организации процесса, начиная от определения круга вопросов, выносимых на обсуждение к жителям и формирования субъекта проведения слушаний до подведения итогов и контроля за исполнением решений слушаний.

При определении предмета слушаний отдельно следует отметить также отсутствие нормативно закреплённого понятия «общественное пространство», что влияет не только на необходимость иной процедуры вовлечения граждан в процессы его проектирования, но и в целом ставит вопрос определения необходимого и достаточного круга лиц для легитимизации подобных слушаний.

Вместе с тем, в соответствии с методикой формирования индекса качества городской среды, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р, 16 из 35 индикаторов индекса качества городской среды затрагивают вопросы развития общественных пространств — мест общего пользования жителей города, таких как парки, скверы, набережные, площади и др.

В связи с отсутствием нормативного закрепления определения общественного пространства возникают административные барьеры для субъектов предпринимательства, которые планируют развитие бизнеса на данных территориях в вопросах установления правообладателя территории, действующих на территории требований и ограничений, форме взаимодействия с собственником территории.

¹³ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.08.2021).

Упоминание «общественного пространства» встречается применительно к пространственному развитию городов в национальных и федеральных проектах (в национальных проектах упоминаются «Места массового отдыха населения (городские парки)» и «общественные территории (набережные, центральные площади, парки и др.)» (п. 1.11 раздела 4.3. Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» Паспорта национального проекта «Жилье и городская среда», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16). В этом же федеральном проекте предусмотрено обустройство «общественных пространств» (п. 5 раздела 2. Цель и показатели федерального проекта Паспорта федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3); учет количества обустроенных общественных пространств предусмотрен пунктом 2.9.32(12) Федерального плана статистических работ, утв. распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р (ред. от 04.06.2019).

Понятие «общественное пространство» встречается в нормативных правовых актах субъектов Федерации, однако оно везде трактуется по-разному (например, закон г. Москвы от 05.05.2010 № 17 «О Генеральном плане города Москвы», абзац четвертый пункта 2.4.1.2;¹⁴ Градостроительный кодекс г. Москвы, часть 4 статьи 11¹⁵; закон Московской области от 30.12.2014 № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области», статья 4)¹⁶.

Анализ регионального законодательства в части организации публичных слушаний и общественных обсуждений также показал, что, в частности, более 80% субъектов используют открытый перечень вопросов, выносимых на публичные слушания («и иные»). Данное обстоятельство используется как причина отказа в проведении публичных слушаний со ссылкой на нарушение законодательства. При этом только 36% регионов имеет подробное описание оснований для отклонения заявления о проведении публичного слушания.

¹⁴ Закон № 17 «О Генеральном плане города Москвы». <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/8570220/> (дата обращения: 01.08.2021).

¹⁵ Градостроительный кодекс г. Москвы, часть 4 статьи 11. <https://docs.cntd.ru/document/3692117> (дата обращения: 01.08.2021).

¹⁶ Закон Московской области № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области». https://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/29385 (дата обращения: 01.08.2021).

Лишь в 28% рассмотренных положений имеется информация о сроках сбора и требуемом количестве подписей для инициации публичных слушаний заинтересованной группой граждан. Только 36% положений имеет подробное описание оснований для отклонения заявления, а процесс информирования граждан описан только в 27% регионах.

На фоне нормативного разнообразия и формализации практик вовлечения жителей за последние 3 года сформирован пул практик и технологий вовлечения жителей в формирование городской среды.

Важно отметить, что в научной отечественной литературе комплексного осмысления процесса вовлечения жителей в процессы городского развития пока нет. В международной практике наиболее полно данная тема раскрыта в работах Генри Саноффа¹⁷, где соучаствующее проектирование раскрывается как концептуальное углубление индивидуально-ориентированных концепций, основанных на определении необходимости не только учета потребностей жителей города в городском планировании, но и их участия в городском проектировании.

Катализатором изменения положения стал Всероссийский конкурс по отбору лучших проектов в сфере создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях (Постановление Правительства российской Федерации от 7 марта 2018 г. № 237). На протяжении всего срока существования конкурса необходимым условием выделения финансирования на реализацию проекта является необходимость доказательства вовлечения жителей в проекты благоустройства территории на всех этапах (от исследования и проектирования до реализации и приемки работ). Обобщение практик конкурса, а также иных одиночных региональных и городских инициатив легло в основу Стандарта вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды Минстроя России и Агентства стратегических инициатив 2020 г. (утвержден приказом Минстроя России носит рекомендательный характер для регионов)¹⁸. Документ системно описывает процесс вовлечения жителей на пяти этапах создания городского общественного пространства, указывая на разные уровни и форматы вовлечения

¹⁷ Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда, 2015.

¹⁸ Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. https://files.gorodsreda.ru/upload/Documents/proekty-dokumentov/Standart_vovlecheniya_chast-1.pdf (дата обращения: 01.08.2021).

жителей от одностороннего информирования до полноценного партнерства.

При этом уже сегодня есть положительные результаты из регионов, подтверждающие эффективность этого инструмента. По итогам пилотирования в пяти регионах России (Ленинградская область, Мурманская область, Крым, Астраханская область, Камчатский край) средний рост вовлеченности граждан составил 43%.

Например, на территории г. Астрахани в различных мероприятиях по городскому развитию приняло участие в 2020 г. 121,5 тыс. чел. (24% населения), тогда как в 2019 г. аналогичный показатель — 66,8 тыс. чел. В Мурманской области 79 тыс. жителей приняли участие в развитии городской среды в различных форматах (голосование, соучаствующее проектирование, полевые исследования и др.), тогда как в 2019 г. в основном применялись только инструменты публичных слушаний.

На текущий момент ведется работа по систематизации рейтингового голосования за выбор территорий для благоустройства в регионах на едином портале <https://gorodsreda.ru/>

Отдельного внимания заслуживают сборники практик по вовлечению жителей Агентства стратегических инициатив, насчитывающие сотни форматов вовлечения жителей из нескольких десяткой городов со всей страны¹⁹.

Вместе с тем такое многообразие различных форматов и практик и даже появление системообразующих методик и цифровых решений не решает ключевого вопроса вовлечения — повышения доверия граждан.

Точечные изменения, проводимые в рамках программ благоустройства или иных проектов городского развития, создают прецедент в каждой отдельной территории на новый формат качества жизни, показывая иной подход к формированию функционального наполнения привычных повседневных сценариев.

Оправданные ожидания (в случае успешности того или иного кейса) порождают большой запрос на качество гражданского участия в иных сферах или в более масштабных проектах изменения территорий, к которым объективно не готовы ни муниципальные и региональные власти, ни федеральный центр.

Второе, не менее критичное последствие деятельности по активизации диалога с жителями — постоянный запрос на новые

¹⁹ Атлас практик соучаствующего проектирования за 2019 и 2020 гг. <https://100gorodov.ru/knowledge>

социальные технологии работы уже с активным меньшинством с артикулированной позицией по тому или иному вопросу, группой, рассматривающей государство не как благодетеля, а как равного партнера, готового разделять риски и ответственность с обществом.

И наконец, формирующийся активный запрос на масштабирование практик вовлечения в иные социальные сферы, такие как образование или здравоохранение — также набирающий обороты тренд. Но, в отличие от тем городского развития, где уже сейчас на практике считается дурным тоном не вовлекать жителей, указанные выше сферы по-прежнему являются крайне закрытыми и позиционируются как профессиональные, где не место обывательскому мнению. Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что уровень недовольства, например, системой здравоохранения, по оценкам ведущих социологических групп последние два десятилетия не превышала трети населения.

Подводя итоги, следует отметить, что запрос на открытость политических и социально-экономических процессов, начавшийся десять лет назад, все больше и больше — и в нормативном поле, и в политическом, и в практическом — приобретает черты запроса на диалог и вовлеченность в всех сферах взаимодействия человека с государством. Однонаправленная коммуникация «сверху-вниз» или односторонняя с отложенной обратной связью не воспринимается и все больше игнорируется, причем как в повестке «внутри Садового кольца», так и далеко за его пределами. В связи с чем запрос на смену парадигмы взаимодействия власти и общества, особенно качества и интенсивности такого взаимодействия, в ближайшие несколько лет будет только усиливаться.

Литература

Гребенкин А.В. Институциональное антидоверие как фактор позитивных экономических изменений // Журнал экономической теории. 2017. № 4. С. 202–212.

Иващенко Н.Н. Партиципаторный подход в решении проблем населения // Народонаселение. 2012. № 2 (56). С. 16–22.

Ильин Е.П. Психология доверия. СПб.: Питер, 2013.

Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: БукиВеди, 2017. 728 с.

Санюф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда, 2015.

Сатаров Г.А. Доверие как объект политической социологии. Часть I // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 121–138.

Сатаров Г.А. Доверие как объект политической социологии. Часть II // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 109–130.

Черницына Е.Н. Политическое доверие: как его измерить? // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 54. С. 130–145.

Штомпка П. Доверие — основа общества / Пер. с польск. Н.В. Морозовой. М.: Логос, 2012. 440 с.

Штомпка П. Социология. Анализ современного общества: Пер. с польск. С.М. Червонной. М.: Логос, 2005. 664 с.

Boulianne S. Building Faith in Democracy: Deliberative Events, Political Trust and Efficacy // Political Studies. 2019. Vol. 67 (1). P. 4–30.

Dodge C.P., Bennett G. Changing Minds: A Guide to Facilitated Participatory Planning. IDRC, 2011. 192 p.

Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. М.: ООО “Publishing ACT”: NPP “Ermak”, 2004, 730 p.