

Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы

Учебное пособие



Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы

Учебное пособие

УДК 323.21
ББК 66.3(2Рос)
В61

Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы
Учебное пособие

Редактор-составитель: Р. О. Рудой

Авторы: Е. В. Зеленцова, Р. О. Рудой, Д. П. Соснин, Н. В. Снигирева, Д. Е. Смирнов,
Д. Р. Деменева, Д. В. Ефремова

Редактор: Н. В. Гладких

Рецензенты:

А. А. Ларичев, доктор юридических наук, заместитель декана по научной работе,
профессор факультета права НИУ ВШЭ;

Р. В. Петухов, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института
социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра
РАН

Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспекти-
вы: учебное пособие / Е. В. Зеленцова, Р. О. Рудой, Д. П. Соснин [и др.] ; ред.-сост.
Р. О. Рудой ; под общ. ред. Н. В. Гладких. – Москва : Проектная группа 8, 2023. – 114 с.
ISBN 978-5-9907213-3-3

Учебное пособие посвящено актуальным подходам и инструментам вовлечения
горожан в развитие городской среды. В пособии рассматриваются основные прин-
ципы и эффекты соучаствующего проектирования, вопросы нормативного и ме-
тодического обеспечения вовлечения жителей в формирование комфортной го-
родской среды, организационные модели и инструменты городского соучастия,
а также современные подходы к городскому управлению, основанные на концепции
«креативной бюрократии».

Пособие предназначено для использования в рамках программы дополнительного
профессионального образования «Вовлечение горожан в программы развития го-
родской среды», реализуемой кафедрой территориального развития им. В. Л. Гла-
зычева Института общественных наук РАНХиГС. Также может быть рекомендовано
к изучению лицам, занимающимся вопросами организации участия населения в раз-
витии городской среды: государственным и муниципальным служащим, депутатам,
организаторам соучаствующего проектирования, менеджерам местных сообществ.
Пособие подготовлено при поддержке ДОМ.РФ.



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ



КАФЕДРА
ГЛАЗЫЧЕВА



ИНСТИТУТ
ОБЩЕСТВЕННЫХ
НАУК



ПРОЕКТНАЯ
ГРУППА 8

Содержание

005

От составителя

Роман Рудой

007

Глава 1

Почему городу необходимо соучастие?
Принципы и эффекты городского соучастия

Роман Рудой

030

Глава 2

Как оформить практики соучастия? Нормативное
и методическое обеспечение вовлечения
горожан в развитие городской среды

Дмитрий Соснин

058

Глава 3

Как организовать деятельность по городскому соучастию? Организационные модели

Надежда Снигирева, Дмитрий Смирнов, Дина Деменева, Дарья Ефремова

077

Глава 4

Как эффективно работать с горожанами? Инструменты городского соучаствия

Надежда Снигирева, Дмитрий Смирнов, Дина Деменева, Дарья Ефремова

103

Глава 5

Городское управление и креативная бюрократия. Нормативное и методическое обеспечение вовлечения горожан в развитие городской среды

Елена Зеленцова

От составителя

В 2018 году мы запустили программу повышения квалификации «Вовлечение горожан в программы развития городской среды». Ядром этой программы было изучение инструментов городского соучастия. Вместе с нашими слушателями мы проходили каждый этап проектов территориального развития и подбирали механизмы, способствующие выстраиванию диалога с разными стейкхолдерами в процессе реализации, начиная от информирования и заканчивая эксплуатацией создаваемого объекта.

Но мы не останавливались на одних только инструментах. Мы старались закладывать в программу комплексное освоение подходов городского соучастия (насколько это возможно в краткосрочной интенсивной программе), разбирая методические основы, ценности и эффекты реализуемых практик, нормативное регулирование процессов, механизмы работы с городскими конфликтами. Мы сочли недостаточным обучить студентов только технически верно выполнять поставленные задачи в соответствии с заявленными разными федеральными программами и конкурсами требованиями. Отнюдь: нашей целью было донести до учащихся важность применения партиципаторных инструментов, изучить их эффективность в разных ситуациях, выявить профессиональную мотивацию слушателей и выстроить дискуссионную площадку по обмену опытом.

Идея разработать методическое пособие в качестве дополнения к занятиям появилась у нас в самом начале работы над образовательной программой. Но на тот момент не удалось найти должных для воплощения этой идеи ресурсов: в первую очередь сказывался дефицит времени. Как впоследствии оказалось, это было только во благо. Пятнадцать групп, которые прошли обучение по программе, то есть более 300 слушателей, с которыми мы вместе накапливали опыт, помогли существенно уточнить концепцию методического пособия и включить в него ответы на актуальные для специалистов вопросы.

Ядром нашей аудитории были муниципальные служащие и представители региональных органов управления, чья прикладная деятельность лежит в сфере выстраивания продуктивного диалога с горожанами в процессах территориального развития. Это методическое пособие мы хотим посвятить в первую очередь им.

Один из принципов нашей образовательной программы гласит, что наши слушатели – эксперты в своей области, которые в рамках своей деятельности накопили опыт соучаствующего проектирования. Мы не можем игнорировать этот опыт – наоборот, наша задача услышать его и интегрировать в образовательный процесс. Именно поэтому мы придаем такое значение коммуникации и процессу обмена в рамках обучения. Это позволило вырасти и нам как специалистам, определить сложности, с которыми практики сталкиваются в своей деятельности, и попытаться ответить хотя бы на ряд возникающих вопросов в нашем методическом пособии.

В данном сборнике мы хотим поговорить о мотивации в соучаствующем проектировании, которая связана с пониманием и восприятием эффектов городского соучастия, на основании чего формируются профессиональные цели деятельности. Мы еще раз затронем принципы соучаствующего проектирования как основу этой деятельности, в отношении которой пришла пора провести ревизию. Мы поговорим про нормативное и методическое обеспечение практик, что позволит читателю получить представление о процедурах их оформления для формирования законодательно обоснованных рамок реализации. Мы хотим разобрать разные организационные модели, в рамках которых осуществляется деятельность по городскому соучастию, чтобы читатель мог выбрать что-то подходящее для своей ситуации или разработать собственный организационный микс. Мы подготовили набор инструментов, которые можно применять и конфигурировать, опираясь на имеющиеся ресурсы. Наконец, мы хотим подумать над траекториями развития подходов городского соучастия и их полноценной интеграцией в муниципальные практики.

Мы благодарим всех, кто прошел этот путь вместе с нами, всех наших экспертов и преподавателей, которые готовы были делиться своими знаниями. Мы выражаем благодарность ДОМ.РФ, которые поддержали как образовательную программу, так и выпуск этого пособия. И конечно, мы хотим сказать большое спасибо нашим слушателям, которые рассказывали о своем опыте, успехах и возникающих сложностях.

Надеемся, что это пособие найдет своего читателя.

I. Почему городу необходимо соучастие

Принципы и эффекты городского соучастия



Принципы и эффекты городского соучастия

Роман Рудой, MA in Urban Studies, исследователь города, преподаватель кафедры территориального развития им. В. Л. Глазычева ИОН РАНХиГС

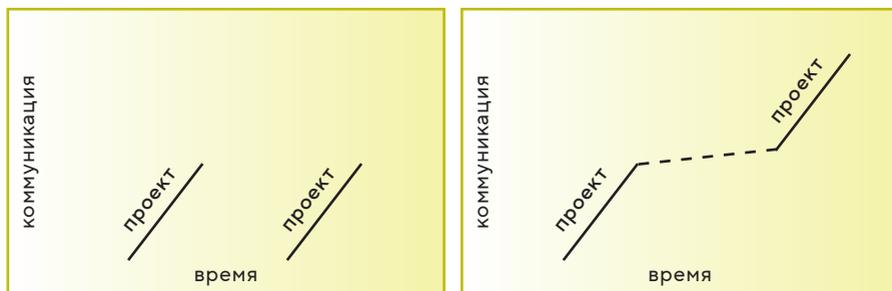
Соучаствующее проектирование за последние годы уверенно вошло в муниципальную повестку. Наряду с отчетами о социально-экономической деятельности практически каждый муниципалитет рассказывает про свои достижения в построении диалога с жителями.

Однако здесь таится парадокс. Соучаствующее проектирование построено на проектной логике¹, а проект по своей специфике – действие, имеющее точечное воздействие и ограниченное во времени. Проект имеет начало и конец. Как правило, заканчивается проект – заканчивается и деятельность, с ним связанная. Сферы его применения тоже ограничены: в большинстве случаев городские власти обсуждают с обществом вопросы благоустройства. Тогда как суть городского соучастия в том и состоит, что оно намного шире рамок конкретных мероприятий. Устойчивость и эффективность коммуникации с горожанами проявляется только тогда, когда она становятся повторяющейся изо дня в день «рутиной».

Но как найти мотивацию, чтобы заниматься поддержанием коммуникаций в своей повседневной деятельности, а не только тогда, когда с этим связаны КРП конкретных проектов и конкурсов? Как сделать эти процессы безболезненными и облегчить их применение?

Для этого мотивация должна стать не внешней (требования программ, конкурсов и т. п.), а внутренней, исходящей из понимания конкретными специалистами ценности и эффективности соучаствующего проектирования. Сама деятельность при этом выстраивается не как дискретный ряд локальных проектов,

¹ Хотя границы соучаствующего проектирования остаются размытыми и под ним часто понимают разные практики городского соучастия, в основе этого подхода лежит проектная логика, что отражается и в его принципах, и в методических рекомендациях, где соучаствующее проектирование представляется частью проекта территориального развития (например, в «Стандарте комплексного развития территорий» Минстроя РФ и ДОМ.РФ) либо сопровождает проект от начала до конца (например, «Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды» Минстроя РФ и АСИ).



а как единый континуум, в котором каждый проект занимает собственное функциональное место.

Методология

В основу наших размышлений лег эмпирический опыт, накопленный нами в течение последних пяти лет при плотном взаимодействии с проектами городского соучастия. Основными источниками этого опыта стали:

- образовательная программа «Вовлечение горожан в программы развития городской среды»² на кафедре им. В. Л. Глазычева в РАНХиГС. Программа началась в 2018 году, и за пять лет обучения по ней прошли более 300 человек. Наши слушатели, в основном сотрудники городских администраций, уже обладали опытом организации практик соучаствующего проектирования (и с каждым годом программы этот опыт только рос), поэтому мы включали их не только в роли «студентов», но и экспертов, которые в рамках сессий нетворкинга делились своим опытом, рассказывали о своих успехах и обсуждали возникающие сложности. Это позволило нам расширить свои представления о реальном практическом опыте и проблемах, с которыми сталкиваются муниципалитеты;
- публичные и частные разговоры с разными участниками практик соучаствующего проектирования: проектировщиками, архитекторами, исследователями, модераторами, специалистами городских администраций, сотрудниками государственных

² Сайт образовательной программы: <https://ion.ranepa.ru/dpo/vovlechenie-gorogan/>.

органов управления, региональных центров компетенций, представителями девелоперов, бизнеса, некоммерческих организаций и культурных учреждений, активистами. Взаимодействие с ними позволило расширить представления о мотивации разных акторов;

- участие в *сессиях соучаствующего проектирования*, что позволило увидеть сложности, возникающие на уровне взаимодействия, лучше погрузиться в роли и понять позицию горожанина;
- *экспертные семинары*, на которых обсуждались методы и механизмы соучаствующего проектирования. Они позволяли наращивать и расширять методическую базу, идентифицировать проблемы и прорабатывать пути их решения;
- *поездки по России*, в рамках которых происходило изучение кейсов и знакомство с непосредственными участниками, что позволяло из первых рук и на реализованных проектах изучать специфику подхода;
- большая база *проектных концепций*, подготовленная в рамках *Конкурса малых городов и исторических поселений*, представленная в публичном доступе³. Она позволила изучать эволюцию и масштабирование практик, оценивать повышение качества проработки и фиксировать типовые проблемы.

Работа со всеми этими источниками информации была направлена на идентификацию эффектов, оценку работоспособности механизмов и выявление ключевых проблем соучаствующего проектирования.

Соучаствующее проектирование в территориальном развитии

Подход соучаствующего проектирования в последнее время стал очень популярным и получил большой охват в муниципальных практиках. Каждый год он применяется в сотнях проектов по России, формируя большой массив опыта. По нему пишутся методические рекомендации, он поддерживается федеральными программами. Но главное – он вошел в понятийный аппарат большого количества специалистов и является для них «общим местом».

³ Проекты участников можно посмотреть на сайте конкурса: <https://gorodsreda.ru/konkurs2-2022>.

Соучаствующее проектирование применяется не только в территориальном развитии. Базово этот подход предполагает взаимодействие проектировщиков и конечных пользователей в процессе разработки продукта. И сфера применения его обширна. По идее, таким образом может быть разработан любой продукт: от приложения для смартфона до сервиса предоставления медицинских услуг.

В России соучаствующее проектирование ассоциируется в первую очередь с проектами формирования комфортной городской среды. Но в основе лежит всё тот же механизм – создание городских пространств во взаимодействии проектировщиков и пользователей. Ставшее уже классическим определение соучаствующего проектирования можно найти у «Проектной группы 8»⁴: «Соучаствующее проектирование – процесс разработки проекта с привлечением жителей, бизнеса, представителей административных структур, инвесторов и других заинтересованных лиц».

Соучаствующему проектированию свойственна гибкость. Этот подход предполагает применение разных форм взаимодействия с разными группами интересов: от фестивальных мероприятий до стратегических экспертных сессий. Благодаря этой гибкости и результат деятельности может восприниматься по-разному.

Соучаствующее проектирование как муниципальная практика базируется на существующих процессах муниципального управления и помогает им быть более эффективными. Оно работает с муниципальной повесткой, интегрируется в текущие практики, поэтому не воспринимается как что-то исключительно чужеродное.

Соучаствующее проектирование как пространственная практика ставит своей целью повышение качества проектов территориального развития, поэтому находит общий язык с архитекторами и градостроителями.

Соучаствующее проектирование является партиципаторным подходом, и в такой оптике на первый план выходят результаты, связанные с развитием коммуникации, взаимодействия, доверия и совместных действий.

Поэтому свой интерес в соучаствующем проектировании могут найти разные акторы. Для кого-то он может быть выражен в оптимизации инструментов управления, для кого-то – в качестве

⁴ База знаний на сайте «Проектной группы 8»: <https://8architects.com/more>.

средовых решений, а для кого-то — в накоплении социального капитала.

Ключевыми участниками соучаствующего проектирования являются:

- проектировщик: чаще всего эту роль исполняют проектные или архитектурные бюро, чьи компетенции в этом вопросе значительно выросли в последнее время;
- заказчик: несмотря на то что истинным заказчиком соучаствующего проектирования можно назвать городское сообщество, в последнее время сформировался институт формальных заказчиков в лице муниципалитетов (чаще), девелоперов и бизнеса (реже) — то есть тех, кто обладает административным ресурсом, политической волей и обеспечивает необходимую финансовую поддержку;
- пользователи и стейкхолдеры: эту роль исполняют разнообразные акторы, являющиеся заинтересованными сторонами развития конкретных территорий;
- модератор: профессия городского модератора довольно молодая, но с распространением практик соучаствующего проектирования закрепились как обязательный сопровождающий их элемент.

Периодизация

В новейшей истории России можно выделить три основных этапа развития соучаствующего проектирования.

- *1991 — конец 2000-х* — период «академических экспериментов». Уже в это время отдельные исследователи и художники включаются в подобные практики, однако широкого распространения последние пока не получают.
- *С начала 2010-х* растет публичный интерес к урбанистике и связанным с ней подходам и концепциям. Увеличивается число активистских практик, и соучаствующее проектирование начинает развиваться как одна из них, выходя за рамки узкого академического поля.
- *Начиная с 2015 года* мы можем наблюдать новый этап развития подхода. Выходят первые методические рекомендации; подход сначала интегрируется в региональной политике отдельных субъектов, а потом выходит на федеральный уровень,

сопровождаясь национальными проектами, Всероссийским конкурсом малых городов и исторических поселений; создаются институты городского развития (региональные центры компетенций). Всё это способствует масштабированию практики и формированию поддерживающей инфраструктуры.

В настоящий момент вокруг соучаствующего проектирования сформировалось большое количество поддерживающих элементов, формирующих его инфраструктуру. Но это не говорит о его полной устойчивости и отсутствии проблемных зон.

Проблемы

Соучаствующее проектирование в существующем варианте стало заложником своей инфраструктуры. Его масштабирование напрямую зависит от «единого заказчика» на федеральном уровне. И деятельность по соучаствующему проектированию чаще всего зависит от тех возможностей, установок и ресурсов, которые муниципалитет получает по управленческой вертикали.

При этом для самого муниципалитета практика соучаствующего проектирования является скорее факультативной и связана с точечной деятельностью, обеспечивающей получение дополнительных ресурсов, а сам подход воспринимается как пришедший из внешней среды. Однако для устойчивой интеграции он должен войти в систему внутренних ценностей муниципалитета.

Существующая инфраструктура, безусловно, имеет потенциал для такой интеграции. Но муниципальные практики чаще реализуются на бегу, что не позволяет должным образом отразить этот опыт.

Сейчас мы предлагаем оглянуться, посмотреть, от чего отталкивается соучаствующее проектирование, и попробовать определить, какую ценность непосредственно для муниципалитета этот подход может иметь.

Принципы соучаствующего проектирования и муниципальное управление

Формулирование принципов может казаться излишней теоретизацией, но оно важно и для практиков. Принципы лежат в основе системы координат, являются отправной точкой, из которой

вырастают подходы, исходя из них подбираются инструменты и механизмы. Принципы служат ориентиром, позволяющим оценивать направление движения. И именно они закладывают специфику тех процессов, которые нам необходимо выстроить.

Практическая деятельность, опирающаяся на принципы, становится более логичной, однородной, устойчивой, поддающейся объективной оценке.

Конечно, реальная практика далеко не всегда на все сто процентов соответствует принципам. И это нормально. Важно, что у нас остается точка отсчета и мы каждый раз можем вернуться к ней и провести аудит своей деятельности.

И кажется, что за последние годы у нас накопилось достаточно опыта, чтобы провести этот рефлексивный анализ.

Принципы соучаствующего проектирования описываются во многих научных работах⁵, образовательных и методических материалах⁶. В одной из наших предыдущих работ⁷ мы постарались обобщить этот опыт и выделить наиболее часто встречающиеся формулировки.

⁵ Например: *Sanoff H. Democratic Design. Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments*. VDM Verlag Dr. Müller, 2010; эта же книга на русском языке: *Санофф Г. Соучаствующее проектирование: практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / пер. с англ.; ред. Н. Смигирева, Д. Смирнов*. Вологда: Проектная группа 8, 2015; *Følstad A. From participatory design to co-creation // Innovating for Trust / M. Lüders, T. W. Andreassen, S. Clatworthy, T. Hillestad (eds.)*. Cheltham, UK: Edward Elgar, 2017. P. 247–260.

⁶ Например: *Смирнов Д., Смигирева Н. Вовлечение горожан в проекты развития территорий: учебные материалы*. М., 2021; *Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды / Центр городских компетенций Агентства стратегических инициатив*. М., 2020.

⁷ *Участие населения в государственном и муниципальном управлении: учебное пособие / Д. П. Соснин, Е. О. Сониная, Р. В. Петухов и др.; под общ. ред. Д. П. Соснина*. М.: Проспект, 2021.

Таблица 1
Принципы соучаствующего проектирования (СП), их значимость и освоенность

Значение	Практическая значимость	Освоенность (применение на практике)
Принцип 1. Обеспечение возможности участия максимального числа заинтересованных сторон		
Вовлечение в процесс как можно большего числа заинтересованных сторон, представляющих разные группы интересов. Развитие диалога между ними для учета разнообразной специфики и обсуждения потенциальных конфликтных зон	Учет разнообразных характеристик, выявление потенциальных новых качеств продукта. Продукт становится более инклюзивным и разнообразным. Дополнительный результат – потенциальное предотвращение конфликтов на ранних стадиях	Достаточно хорошо освоен (во многом благодаря Конкурсу малых городов и исторических поселений), в первую очередь через практики по выявлению стейкхолдеров разных категорий и учет специфики их запросов и потребностей. Используется в процессе разработки концепции проектов, но не так сильно интегрирован в повседневные практики
Принцип 2. Предоставление полной информации о предмете СП и этапах реализации практики в открытом доступе для обеспечения возможности квалифицированного участия		
Базовый принцип, связанный с созданием каналов информирования, коммуникации и взаимодействия. Формирование различных каналов коммуникации (интерфейсов) осуществляется исходя из специфики потребления информации разными заинтересованными сторонами. Акцент на «квалифицированном участии» предполагает, что создаваемые интерфейсы должны предоставлять возможность не только получать информацию, но и формировать точки входа для участников, сопоставляя потребности муниципалитета в компетенциях и возможности их предоставления от потенциальных участников	Привлечение новых участников, расширение круга вовлеченных заинтересованных лиц с учетом потребностей реализуемой инициативы и возможностей вовлекаемых	Применяется базово. Каналы информирования создаются, но часто не учитывают специфику коммуникации с разными группами, направлены преимущественно на одностороннюю связь, остаются достаточно формальными и предполагают участие в проектных активностях, а не создают постоянно действующий интерфейс взаимодействия

Значение	Практическая значимость	Освоенность (применение на практике)
----------	-------------------------	--------------------------------------

Принцип 3. Гибкость и разнообразие форм участия в процессе СП

Использование различных форм участия в зависимости от целей вовлечения и принимающих участие горожан. Важным аспектом является гибкость, то есть адаптация набора инструментов в зависимости от конкретной ситуации: формата коммуникации (формальная или неформальная), размера аудитории (компактная фокус-группа или дизайн-игра для широкого круга участников), доступных ресурсов (небольшая стратегическая сессия или масштабный уличный фестиваль) и т. д.	Вовлечение в процесс большего числа представителей разных групп интересов; упрощение взаимодействия с разными группами (при подборе релевантных инструментов), что в целом повышает степень вовлеченности участников в проект	Освоен достаточно хорошо. Разные форматы применяются при взаимодействии с разными категориями пользователей и стейкхолдеров (стратегические сессии с профильными экспертами, дизайн-игры с горожанами, конкурсы детских рисунков и т. д.). Однако, как и первый принцип, применяется скорее в рамках конкретных проектных инициатив, а не повсеместно
---	---	---

Принцип 4. Реальный учет интересов сторон и обеспечение понимания связи между вкладом участника и конечным результатом

Демонстрация того, как предложения, обсуждения, инициативы участников СП учитываются в реальных городских изменениях. Основная цель — повышение доверия между участниками, что позволяет выйти на долгосрочное взаимодействие	Формирование долгосрочных доверительных отношений между участниками, что повышает качество и простоту выстраивания последующего взаимодействия	Осваивается и реализуется сложно из-за больших временных разрывов между сбором информации по интересам сторон, разработкой проекта, его реализацией и сбором первой обратной связи по результатам проекта
---	--	---

Принцип 5. Наличие образовательной или просветительской составляющей, направленной на формирование общего «языка»

Образовательная составляющая — важная часть совместного обмена опытом. Она позволяет участникам увидеть город глазами другой стороны, понять концепции и существующие ограничения. Формирует общий понятийный контекст осуществляемых изменений	Формирование общего понимания контекста, что повышает договороспособность участников и реалистичность предлагаемых инициатив	Применяется не так часто — видимо, потому, что его требования не являются обязательными в рамках Конкурса малых городов и исторических поселений. Использование принципа в рамках проектной логики усиливает возможность его интеграции
---	--	---

Значение	Практическая значимость	Освоенность (применение на практике)
Принцип 6. Распределение ролей и использование специальных навыков участников		
Интеграция участников с учетом их специальных навыков, выявление профессиональных компетенций и их использование в проектировании изменений. Мы смотрим на участников не как на обезличенных «горожан», а как на профессионалов (маркетологов, юристов, дизайнеров, историков, бизнесменов и т. д.), которые помогают нашему проекту стать лучше	Привлечение дополнительных ресурсов и снижение издержек	Базово, скорее, освоен. И всё же, хотя приглашение специалистов (краеведов, общественников, предпринимателей) практикуется нередко, учет профильных навыков горожан остается скорее исключением
Принцип 7. Обеспечение возможностей на всех этапах жизненного цикла проекта		
Формирование инструментов и интерфейсов, которые позволяют компетентно участвовать в процессе городских изменений на каждой его стадии, от первичного анализа до эксплуатации готового решения	Переход от логики точечного взаимодействия к полноценному участию в процессах территориального развития	Освоен слабо. Данный подход по-прежнему применяется эпизодически, не охватывает все этапы проекта в равной степени. Практики чаще участвуют на этапе подготовки концепции, предпроектного исследования. На этапах реализации, эксплуатации и т. д. действуют «профессионалы», а возможности участия горожан остаются формальностью

Принципы в долгосрочном планировании

Принципы, которые фигурируют в Конкурсе малых городов и исторических поселений, как минимум в отчетах появляются чаще. Опять же, их применение носит точечный характер: мы обращаемся к ним в тот момент, когда готовим концепцию проекта для этого самого конкурса. И даже в данном случае лучше интегрированными в практику остаются принципы, реализуемые в рамках конкретных мероприятий. Когда же мы переходим к более долгосрочной деятельности и логике построения процессов, их применение начинает хромать.

Если переходить к рекомендациям, то первостепенным для выстраивания процессов является создание постоянно действующего

интерфейса взаимодействия, учитывающего специфику и язык коммуникации с разными стейкхолдерами. Этот интерфейс должен предоставлять актуальную информацию, описывать существующие форматы и возможности взаимодействия по текущим и планируемым проектам территориального развития. Формат этого интерфейса может быть разным – от физической стойки информации до цифрового ресурса. Главное, чтобы он был ориентирован на эффективные формы взаимодействия и учитывал требования к дизайну интерфейса, которые могут предъявить наши стейкхолдеры.

Как мы уже говорили, практика далеко не всегда соответствует принципам. Но чтобы понять, какие настройки нужно поменять, нам нужно периодически делать сверку. Проводить ее можно в любом формате; например, можно воспользоваться вот такой таблицей.

Таблица 2
Форма самостоятельного аудита применения принципов соучаствующего проектирования в муниципальных практиках

Как используется сейчас (в каких проектах, практиках, процессах)	Степень интегрированности	Дальнейшая интеграция
<Название принципа>		
Подумайте, где уже сейчас вы применяете или применяли данный принцип. Подумайте над неочевидными ситуациями, выходящими за рамки исключительно специальной деятельности по вовлечению горожан	Проанализируйте практики, в которых вы использовали данный принцип. Насколько качественно он был реализован? Применяется ли он постоянно или только в рамках каких-то особых работ? Почему так? Какие ограничения есть у его применения? С чем это связано? Что дало вам применение этого принципа?	Подумайте, как и для чего можно было бы расширить применение этого принципа. В каких еще ситуациях им можно руководствоваться? В каких новых практиках применять? Как разрешать ограничения? Что может дать вам применение этого принципа в дальнейшем?

Актеры соучаствующего проектирования⁸

Изначально в своей практике мы, будучи социальными исследователями и проектировщиками, ссылались на социокультурные эффекты. Однако, как было отмечено выше, роли участников в соучаствующем проектировании только этими компетенциями не ограничиваются. В процесс включены как минимум проектировщики и формальные заказчики, которые часто мыслят в разных системах ценностей и пользуются разными показателями эффективности.

Различные категории акторов (стейкхолдеров, заинтересованных сторон) уже достаточно хорошо изучены и представлены в методических пособиях⁹ по соучаствующему проектированию. Мы же попробуем добавить дополнительные характеристики, которые помогут нам четче классифицировать и лучше понимать эти категории.

Первая из таких характеристик – *ценности*. Она показывает, чем акторы могут руководствоваться в своей деятельности, раскрывает интересы, понимание эффективности процессов и «понятийный язык», которыми они руководствуются в работе. Понимание ценностей акторов позволяет более эффективно коммуницировать и обосновать применение конкретных практик.

Следующая характеристика – *локальность*. Она помогает определить, как актер соотносит себя с конкретным регионом, городом или местом, в какой степени он является носителем территориальной идентичности, которая может выражаться как эмоционально (привязанность к месту, городской патриотизм), так и функционально (владение бизнесом и т. п.).

Последняя характеристика наименее формальна, но она говорит о *степени креативности* актора. Эта характеристика показывает, сколь творчески, инновационно и междисциплинарно актер подходит к своей работе. Степень креативности позволяет определять, насколько неформальным может быть взаимодействие и насколько хорошо актер может воспринимать ценности и «понятийный язык» других акторов. Например, актерами, обладающими высокой степе-

⁹ Например: Смирнов Д., Снигирева Н. Вовлечение горожан в проекты развития территорий: учебные материалы. М., 2021; Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды / Центр городских компетенций Агентства стратегических инициатив. М., 2020.

нью креативности, можно назвать некоторые региональные центры компетенций, так как они находятся в пограничной ситуации: с одной стороны, они погружены в бюрократические процессы региональных органов управления, а с другой — занимаются проектной деятельностью и методическим сопровождением, что позволяет им понимать обе профессиональные оптики.

Таблица 3

Актеры соучаствующего проектирования

Детализация	Ценности	Локальность	«Креативность»
Государственное управление			
Федеральный и региональный уровни управления и связанные с ними подведомственные организации, профильные департаменты и министерства. На этом уровне также часто действуют региональные центры компетенций в сфере территориального развития	Понимание ценностей лежит в плоскости управленческих и бюрократических процессов. Тут мы можем говорить как об их эффективности, так и о простом обеспечении — выполнении заявленных процедур и сложности выхода за их рамки	Локальность проявляется редко и зависит от близости к конкретным территориям. Так, например, чувство локальности может быть сильнее выражено в региональных центрах компетенций, которые непосредственно работают с территориями муниципалитетов	«Креативность» выражена не всегда, но при наличии открывает возможность интеграции дополнительных ценностных факторов, например социокультурных
Муниципальное управление			
Органы муниципального и местного самоуправления, подведомственные им организации. Отдельно можно выделить объединения локального характера, занимающиеся деятельностью по обслуживанию территорий (например, ТОС)	Ценности также лежат в плоскости управленческих и бюрократических процессов, однако близость к территории позволяет делать больший акцент на локальной специфике и связанной с ней идентичности, в связи с чем может проявляться социокультурный аспект ценностей	Локальность имеет сильный потенциал, однако не всегда четко проявлена	Наличие «креативности» позволяет искать новые форматы для решения муниципальных задач, построения систем взаимодействия (подробнее об этом — в последнем разделе сборника)

Детализация	Ценности	Локальность	«Креативность»
Внешний / крупный бизнес			
Бизнес, который имеет не только интересы, связанные с данной территорией, но и представительство на ней: крупные и государственные компании, сетевой бизнес, девелоперские компании	Основные ценности – экономическая и управленческая эффективность. При этом появляются потребности в развитии корпоративной социальной ответственности	Локальность чаще не выражена, но может проявляться в рамках корпоративной социальной ответственности	«Креативность» может присутствовать как часть специфики развития бизнеса, что позволяет искать новые форматы, например в сфере маркетинга, где территориальная повестка может стать основой коммерческого предложения, что расширяет возможности для взаимодействия
Локальный бизнес			
Бизнес, деятельность которого непосредственно связана с территорией. Это может быть и крупный, и средний бизнес, но чаще это малый бизнес и индивидуальные предприниматели	Первичны экономические и управленческие ценности. При этом, как и в случае с муниципальным управлением, локальность расположения предполагает потенциально повышенный уровень интеграции в территориальную повестку	На этом уровне локальность часто является важным фактором, так как связана с непосредственной экономической эффективностью	«Креативность» позволяет выходить за рамки базового представления об экономической эффективности, что потенциально вводит новые качества в ценностные установки, позволяя проще находить общий язык для обсуждения общественной значимости территориальных проектов
Социальные, культурные, некоммерческие организации			
Организации, осуществляющие социокультурную деятельность. Они могут быть как «внешними» по отношению к территории, так и действующими непосредственно на ней	Основа – социокультурные ценности	Локальность проявляется в случае нахождения организации на конкретной территории: в таком случае ее роль одна из основополагающих. Однако вопросы локального развития могут проявляться и у «внешних» организаций при совпадении их целей деятельности с территориальной повесткой	«Креативность» часто связана со спецификой деятельности, что позволяет воспринимать разные системы ценностей

Детализация	Ценности	Локальность	«Креативность»
Локальные эксперты и хранители			
<p>Представители профессиональных компетенций, деятельность или быт которых связаны с территорией. Это могут быть как местные специалисты, обладающие экспертными знаниями, так и те, кто погружен в историю места, ее традиции, культуру и т. д.</p>	<p>Ценности лежат в двух плоскостях: экспертной, соответствующей профилю знаний, и локальной, связанной с идентичностью территории</p>	<p>Локальность проявляется на достаточно высоком уровне, но ее специфика чаще связана с конкретной экспертной сферой</p>	<p>«Креативность» не всегда проявлена и не так важна для решения конкретных задач</p>
Приглашенные эксперты и проектные организации			
<p>Привлеченные эксперты, занятые экспертизой в конкретной запрашиваемой сфере</p>	<p>Основа – экспертные знания в определенной сфере, поэтому включенность обеспечивается соответствием профессиональных интересов и повестки разбираемых территориальных вопросов</p>	<p>Локальность не выражена в связи с внешней позицией. Но она может проявляться, как и в случае с социокультурными организациями, при сопоставлении профессиональных интересов и территориальной повестки</p>	<p>Фактор «креативности» не так важен для решения экспертных задач</p>
Городские сообщества, активисты и специалисты			
<p>Активные горожане и их объединения – те, кто интегрирован и хорошо понимает проблематику конкретной территории</p>	<p>Основные ценности лежат в плоскости территориальной идентичности и подкрепляются интересами, связанными с конкретной сферой деятельности</p>	<p>Локальность выражена на высоком уровне, но отражается в специфике конкретной сферы деятельности</p>	<p>Проявленная «креативность» позволяет находить общий язык, отталкиваясь от разных систем ценностей</p>

Детализация	Ценности	Локальность	«Креативность»
Пользователи, резиденты и исключенные группы			
Жители города, пользующиеся территорией. Отдельно имеет смысл выделить исключенные группы, то есть тех пользователей, чье мнение обычно не учитывается, «не видно». К этой категории могут относиться дети и подростки, маломобильные горожане, люди, ведущие социально неодобряемый образ жизни	В отношении пространства — комфорт использования, то есть в первую очередь качество средовых характеристик	Носители наиболее конкретного, бытового и личного переживания локальности	Фактор «креативности» важен при необходимости более глубокого вовлечения в процессы

Эффекты соучаствующего проектирования

Когда мы говорим о результативности соучаствующего проектирования, в первую очередь приходят в голову социокультурные эффекты. Но этот круг, безусловно, шире. В наших исследованиях мы пробовали установить связь соучаствующего проектирования с такими категориями эффектов, как управленческие (развитие управленческих моделей, инструментов и практик), экономические (повышение экономической эффективности), средовые (развитие территорий) и развитие компетенций (приобретение участниками новых навыков).

Как отдельную важную категорию можно выделить локальные эффекты, непосредственно связанные с масштабом самой территории и местными стейкхолдерами. Конечно, эти эффекты можно было бы распределить по другим категориям (что-то из них ближе к социокультурным, что-то — к экономическим и т. п.), но нам кажется важным выделить эту категорию как единственную, обобщение в которой происходит по принципу масштаба, а не по сфере влияния.

Таблица 4
Эффекты соучаствующего проектирования (СП)

Эффект	Описание
Социокультурные эффекты	
Рост социального капитала: формирование социальных связей, доверия, трансформация норм социального взаимодействия	СП повышает степень сплоченности и эффективность коллективных действий при выработке общественно значимых решений, что связано с ростом социального капитала. Социальный капитал складывается из трех составляющих: социальных связей (в процессе соучастия формируются новые или актуализируются существующие социальные связи), доверия (рост уровня доверия позволяет проще достигать консенсуса в процессе общественных обсуждений), норм социального взаимодействия (их трансформация отражается в большей связанности действий, простоте коммуникаций и выработке совместных решений — новое качество общественного диалога, упрощающее принятие решений)
Трансформация практик использования пространства	Учет интересов горожан в процессе проектирования позволяет внедрять новые и трансформировать существующие функции пространств, что приводит к изменению сценариев использования пространства жителями, делая их более актуальными
Изменение портрета пользователя пространства. Повышение социальной включенности	Трансформация функций и сценариев использования пространства приводит и к изменениям портретов пользователей пространства
Повышение уровня гражданской активности. Приобретение субъектности. Повышение меры ответственности	Продолжающиеся процессы СП, учет интересов участников со временем способствуют расширению круга вовлеченных горожан и интенсификации их участия в процессах, а возможность влияния на изменения городской среды формирует чувство ответственности участников за эти изменения и, как следствие, более ответственное отношение к городскому пространству
Управленческие эффекты	
Оптимизация управленческих процессов	Интеграция соучастия, рост социального капитала отражаются на управленческих процессах: упрощается процесс принятия управленческих решений, сами решения больше учитывают специфику общественных потребностей, что повышает качество городского управления
Интеграция новых моделей и механизмов управления	Сами практики СП рассматриваются как новые механизмы управления городским развитием. При этом их гибкость и адаптивность позволяют конфигурировать уникальную модель управления, соответствующую общественным запросам, уникальному «набору» стейкхолдеров, политической воле муниципалитета

Эффект	Описание
Управленческие эффекты	
Развитие партнерских отношений и межсекторального взаимодействия	Интеграция процессов городского соучастия позволяет актуализировать текущие и формировать новые партнерские взаимодействия с участниками. При этом к участникам относятся не только горожане и стейкхолдеры (субъекты, внешние системе управления): сама специфика взаимодействия и рассматриваемых проектов предполагает вовлечение в процесс разных профильных департаментов, подведомственных организаций, что также повышает слаженность внутренней работы системы городского управления
Повышение эффективности эксплуатационных механизмов	Повышение меры ответственности, идентичности, социального контроля, а также возможная интеграция элементов соучастия в процессах эксплуатации пространств приводит к повышению эффективности связанных с ней механизмов
Повышение эффективности менеджмента конфликтов	Повышение уровня слаженности и доверия между участниками взаимодействия снижает риск возникновения городских конфликтов, и даже в случае их возникновения благодаря оптимизации процессов взаимодействия и освоенности подходящих инструментов удается максимально безболезненно их преодолеть
Выполнение KPI	Практики СП реализуются в соответствии с существующими требованиями национальных проектов
Повышение репутации, рост лояльности	Рост социального капитала сопровождается повышением репутации и усилением лояльности к существующей системе городского управления в случае, если она является непосредственным участником формирующихся взаимодействий
Экономические эффекты	
Повышение капитализации пространства и соседствующих объектов	К числу базовых эффектов, которые отмечают предприниматели, можно отнести повышение капитализации соседних объектов: при появлении поблизости качественного объекта повышается и стоимость соседних объектов
Появление новых сервисов и экономических функций, рост их разнообразия. Трансформация экономического профиля пространства	На повышение разнообразия и изменение сценариев использования, трансформацию портрета пользователя пространства реагирует и экономическое предложение: появляются новые сервисы и трансформируются существующие
Оптимизация ресурсов	Открытость процессов и возможность использования локальных ресурсов позволяет налаживать процессы их оптимизации
Средовые эффекты	
Усиление городского разнообразия. Трансформация функций (развитие существующих, появление новых)	Этот эффект — прямое следствие учета разных мнений, что позволяет создавать более разнообразное функциональное наполнение

Эффект	Описание
Средовые эффекты	
Повышение востребованности территории	Учет мнений и вовлеченное участие в проектировании можно рассматривать как естественные маркетинговые механизмы, которые, вдобавок ко всему прочему, привлекают внимание участников к объекту проектирования, делая его более востребованным
Повышение доступности территории	Учет разных мнений позволяет делать пространство более разнообразным и приспособленным для разных категорий горожан, что повышает его доступность и инклюзивность
Повышение безопасности территории	Ответственность за территорию проявляется и в повышенном социальном контроле, что благоприятно отражается на безопасности
Улучшение качества реализованных проектов и повышение комфорта пространств	Благодаря разнообразию учитываемых в реализации проекта идей и запросов горожан, расширению компетенций участников проекта растет и качество самих проектов
Развитие компетенций	
Развитие междисциплинарных компетенций участников	Обмен опытом между разными участниками СП повышает осведомленность в других сферах, что развивает междисциплинарные компетенции
Профессионализация горожан	В процессе СП горожане лучше узнают, как устроен и как развивается город, какие роли и позиции представляют другие участники процесса. Это повышает уровень профессионального восприятия городской среды, процессов и ограничений
Расширение «гражданственности»	Муниципальные и государственные служащие, эксперты, участвующие в процессе, получают «гражданские» компетенции: лучше узнают позиции горожан, свой город, его социальное восприятие, что повышает личное чувство ответственности и «заботу» о городском пространстве
Локальные эффекты	
Изменение (актуализация) идентичности	Один из основных эффектов городского соучастия – актуализация городской идентичности как чувства сопричастности территории. При этом высокая идентичность является базой для формирования благоприятного образа города
Трансформация нарратива о пространстве	Участие в процессах территориального развития наряду с ответственностью повышает позитивное восприятие территории и происходящих изменений. Трансляция этого восприятия способствует формированию благоприятного образа территории
Участие локального бизнеса, местных команд, экспертов, подрядчиков (компетенции, продукты и сервисы), их развитие	Участие локального бизнеса и экспертов в процессе совместного развития территорий повышает их осведомленность о процессах, запросах, потребностях. Часто их профильное участие предполагает формирование уникального предложения, соответствующего концепции проекта. Всё это способствует профессиональному развитию такого рода участников, повышению их компетенций, улучшению выпускаемых продуктов и оказываемых услуг

Эффект	Описание
Локальные эффекты	
Использование местных ресурсов	Повышенная осведомленность о деятельности локальных стейкхолдеров позволяет включать их в процессы развития территории, повышая таким образом использование местных ресурсов
Изменение (актуализация) идентичности	Один из основных эффектов городского соучастия – актуализация городской идентичности как чувства сопричастности территории. При этом высокая идентичность является базой для формирования благоприятного образа города

Интеграция в муниципалитет

Для интеграции городского соучастия на уровне процессов муниципального управления мы должны посмотреть на эффекты с позиции муниципалитета. На что мы можем обращать внимание при переходе от точечных действий к системе? Какие из эффектов могут быть полезны муниципалитету? В чем эта польза может заключаться? С какими принципами связаны данные эффекты?

Таблица 5
Значение эффектов на муниципальном уровне

Эффект	Связанные принципы	Роль для муниципалитета
Повышение качества межсекторального взаимодействия	1, 3, 4, 7	Соучаствующее проектирование повышает слаженность работы команды муниципалитета, если в процессах принимают участие разные отделы и подразделения. Да, изначально степень их участия может быть незначительной, но, поскольку инициативы горожан часто носят комплексный характер, они предполагают проработку разными отделами и синхронизацию действий, что благоприятно сказывается на командной работе
Рост социального капитала	Все	Процесс взаимодействия переходит из позиции вынужденного в рабочий инструмент, при этом повышая простоту его реализации. Основанное на доверии взаимодействие снижает издержки (в том числе финансовые) на принятие управленческих решений

Эффект	Связанные принципы	Роль для муниципалитета
Повышение эффективности менеджмента конфликтов	1, 2, 4, 5	Эффективная работа с конфликтами важна как для повышения и демонстрации качества работы муниципалитета в управленческой вертикали, так и для снижения внутреннего стресса в системе муниципального управления
Повышение меры ответственности	1, 2, 7	Повышение ответственности горожан позволяет распределять ее в вопросах территориального развития, то есть отношения «исполнитель — пользователь» выстраиваются как «субъект — субъект», где обсуждение вопросов, в том числе проблемных, происходит для поиска путей их решения, а не «назначения виноватых»
Оптимизация управленческих процессов и интеграция новых моделей и механизмов управления	Все	Упрощается процесс принятия управленческих решений, сама система управления становится более гибкой и готовой к трансформациям
Повышение репутации, рост лояльности	1, 2, 3, 4, 7	Важный эффект для муниципалитета, который позволяет повышать устойчивость системы городского управления, вести более уверенную политику городских изменений
Расширение «гражданственности»	1, 5, 6	«Профессионалы становятся горожанами». Это повышает вовлеченность самих муниципальных служащих в процессы развития города, позволяет лучше понимать потребности жителей, повышает качество взаимодействия с участниками процессов городского соучастия
Участие и развитие локального бизнеса, местных команд, экспертов, подрядчиков	3, 6	Развитие локальных экспертов и бизнеса позволяет муниципалитету больше полагаться на внутренний продукт, увеличивает ресурсные возможности и качество проектов

Для перехода от точечного воздействия к построению процессов нам необходимо понять, что они нам могут дать и от чего следует отталкиваться, начиная эту работу. Здесь мы постарались определить точки входа — принципы, на которых можно выстраивать процессы городского соучастия, и точки выхода — эффекты и их значимость для муниципалитета. Дальнейшая работа за вами.

Задания для самостоятельной работы

1. Проведите ревизию применения принципов соучаствующего проектирования, используя шаблон из таблицы 2. Постарайтесь определить дефициты в применении принципов, их причины, а также путь интеграции принципов в деятельность.
2. Определите ключевых акторов, как внутренних, так и внешних, с которыми вы выстраиваете (планируете выстраивать) взаимодействие. Постарайтесь описать их ценности, степень «локальности» и «креативности».
3. На основании выполненного задания 2 определите, какие эффекты имеют повышенную значимость для выявленных акторов. Почему вы так считаете?
4. Определите эффекты, на реализацию которых должна быть направлена ваша деятельность. Попробуйте выявить процессы, которые будут способствовать достижению этих эффектов.
5. Определите пересечения между эффектами, на достижение которых направлена ваша деятельность, и эффектами, достижение которых важно для выявленных акторов. Эти пересечения могут служить основой для разработки стратегии взаимодействия.

II. Как оформить практики соучастия?

Нормативное и методическое обеспечение вовлечения горожан в развитие городской среды



Нормативное и методическое обеспечение вовлечения горожан в развитие городской среды

Дмитрий Соснин, кандидат политических наук, директор программ кафедры территориального развития им. В. Л. Глазычева ИОН РАНХиГС

Участие горожан в развитии городской среды реализуется на муниципальном уровне и относится к сфере местного самоуправления. Российское законодательство содержит достаточно широкий спектр инструментов участия населения в местном самоуправлении, к которым относятся: правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания и общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления¹⁰. Этот перечень не является закрытым. Наряду с напрямую предусмотренными законом формами граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции и действующему законодательству¹¹.

При этом важно понимать различие между непосредственным осуществлением населением местного самоуправления (например, с помощью таких форм, как местный референдум или муниципальные выборы) и участием населения в его осуществлении. В первом случае принимаются решения, обязательные для исполнения на территории соответствующего муниципального образования, во втором — право принятия юридически значимых решений сохраняется за органами местного самоуправления, а мнение населения носит рекомендательный характер. Практики соучастия горожан

¹⁰ См. главу 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/c66c9fc98703499481199dc22b7f612ca867f784/).

¹¹ См. статью 33 «Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/d8c9e2b7f6854cebb5cadce99b625785a7cdae10/).

в развитии городской среды относятся именно к рекомендательным механизмам, а не к жестко обязательным к исполнению органами публичной власти.

Различные формы участия жителей в развитии городской среды существенно дифференцированы по степени институционализации. Например, инициативное бюджетирование детально урегулировано в федеральном и региональном законодательстве, а также в муниципальных правовых актах. Хорошо это или плохо? Однозначного ответа нет. С одной стороны, стремление органов власти очень подробно нормативно прописывать все нюансы процедур участия населения в управлении создает определенные гарантии для их осуществления. С другой стороны, подобное регулирование нередко становится слишком громоздким и сложным для реализации.

В то же время значительная часть форматов соучастия жителей имеет более гибкое регулирование, а некоторые из них и вовсе формально не закреплены в нормативных правовых актах. Это создает пространство выбора тех или иных инструментов взаимодействия органов публичной власти и населения с учетом специфики территории, локальной культуры, структуры местного сообщества. Примером подобного гибкого подхода служит целый спектр механизмов вовлечения горожан, сложившийся в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (далее – федеральный проект ФКГС). Отметим, что в историческом смысле федеральный проект ФКГС и связанные с ним форматы вовлечения – явление сравнительно недавнее, и совершенно не исключено, что через некоторое время они получат институциональное закрепление в российском законодательстве.

Таким образом, форматы вовлечения горожан в развитие городской среды можно условно разделить на два класса:

- с высоким уровнем институционализации (с регулированием, закрепленным в нормативных правовых актах);
- с низким уровнем институционализации (с гибким регулированием в разного рода управленческих документах).

Рассмотрим их более подробно на примере таких механизмов соучастия, как инициативные проекты и вовлечение граждан в решение вопросов развития городской среды в рамках федерального проекта ФКГС, иллюстрирующих разный уровень институционализации.

Инициативные проекты (проекты инициативного бюджетирования)

В российском федеральном законодательстве инициативные проекты как форма участия населения в местном самоуправлении появились только в 2020 году¹², когда в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены две статьи: статья 26¹ «Инициативные проекты» и статья 56¹ «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов». До этого инициативное бюджетирование регулировалось и развивалось на региональном уровне с опорой на обширный международный опыт, продвигаемый на глобальном уровне Всемирным банком, а у нас в стране – Министерством финансов Российской Федерации.

Инициативный проект служит для определения и реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования, по решению вопросов местного значения. Одной из ключевых особенностей инициативных проектов является возможность их реализации не только за счет бюджетных средств, но и за счет внесения инициативных платежей, имущественного и личного трудового участия заинтересованных лиц. Инициативные платежи – это денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. Сведения о планируемом финансовом, имущественном и трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта должны содержаться в описании инициативного проекта, выносимого инициативной группой для рассмотрения на сход, собрание или конференцию граждан, а затем в местную администрацию.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2020 году (одновременно с закреплением института инициативных проектов в Федеральном законе № 131-ФЗ), добровольные платежи юридических и физических лиц

¹² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон № 236-ФЗ: принят Государственной Думой 20 июля 2020 г.: одобрен Советом Федерации 15 июля 2020 г. // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/3d0cac60971a511280cbb229d9b6329c07731f7/#dst100009.

отнесены к неналоговым доходам бюджетов, которые можно направлять только на реализацию инициатив жителей¹³. При этом каждому инициативному проекту с 1 января 2021 года присваивается уникальный код классификации расходов бюджетов¹⁴.

Инициативные платежи не следует путать со средствами самообложения граждан. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для регулирования конкретных вопросов местного значения, решение о введении и использовании которых принимается на местном референдуме или сходе граждан. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования либо части его территории, например конкретного населенного пункта, за исключением отдельных льготных категорий граждан¹⁵. Инициативные платежи являются более гибкой формой финансового участия населения в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Их применение не требует проведения местного референдума или схода граждан, так как их уплата в местный бюджет для жителей является добровольной.

Процедура обеспечения реализации проектов инициативно-бюджетирования требует взаимодействия целого ряда акторов и состоит из нескольких этапов, представленных на рис. 1.

Поскольку нормативное правовое регулирование инициативного бюджетирования представляет собой иерархическую систему (общая рамка задается на федеральном уровне, а затем процедура детализируется на региональном и муниципальном уровнях), то логично рассмотреть ее на примере конкретного муниципального образования. Мы сделаем это на примере города Челябинска.

¹³ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 216-ФЗ: принят Государственной Думой 14 июля 2020 г.: одобрен Советом Федерации 15 июля 2020 г. // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565323707?marker>.

¹⁴ См. статью 21 «Классификация расходов бюджетов» Бюджетного кодекса Российской Федерации (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/8d384913e40ef9a5709117de01aa1f44f7cab76f/?ysclid=leu0j21jiw74898598).

¹⁵ См. статью 56 «Средства самообложения граждан» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/263a2dcba9168872ffd5543c25fc7b08a28f130f/).



Рис 1. Общая схема реализации проектов инициативного бюджетирования

На рис. 1 мы видим, что инициативный проект должен быть четко привязан к конкретной территории. Что это может быть за территория? Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что порядок определения части территории муниципального образования, на которой могут реализовываться инициативные проекты, устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В соответствии с решением Челябинской городской думы инициативные проекты могут реализовываться в границах города Челябинска в пределах следующих территорий проживания граждан:

1. в границах территорий территориального общественного самоуправления;
2. группы жилых домов;
3. квартала;
4. жилого микрорайона;
5. внутригородского района города Челябинска;
6. иных территорий в границах города Челябинска¹⁶.

Инициатор проекта должен обратиться в администрацию города с заявлением на имя главы города Челябинска об определении предполагаемой части территории, на которой планирует реализовывать инициативный проект, с описанием ее границ.

Почему необходима процедура согласования территории реализации инициативного проекта? Администрация города проверяет возможность реализации инициативного проекта на предполагаемой территории и имеет право в ряде случаев отказать в согласовании, например, если у инициаторов проекта нет согласия правообладателя земельного участка на реализацию инициативного проекта или виды разрешенного использования земельного участка на предполагаемой части территории не соответствуют целям инициативного проекта.

Поговорим теперь о субъекте *выдвижения* инициативного проекта. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, вносить проекты такого типа может инициативная группа численностью не менее

¹⁶ Об утверждении Порядка определения части территории города Челябинска, на которой могут реализовываться инициативные проекты: решение Челябинской городской Думы Челябинской области от 29 декабря 2020 года № 16/6: текст с изменениями и дополнениями на 15 февраля 2022 г. // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571089942?ysclid=l7a5p10ytm98233928§ion=text>.

десяти человек, достигших 16-летнего возраста, а также органы территориального общественного самоуправления или староста сельского населенного пункта. Право выступить инициатором проекта в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории муниципалитета. Челябинская городская дума воспользовалась предоставленным ей федеральным законом правом и в своем решении «Об утверждении Положения о реализации инициативных проектов в городе Челябинске» определила, что инициатором проекта вправе выступить:

1. инициативные группы численностью не менее десяти граждан, достигших 16-летнего возраста и проживающих на территории города Челябинска;
2. органы территориального общественного самоуправления, осуществляющие свою деятельность в границах города Челябинска;
3. индивидуальный предприниматель, зарегистрированный в установленном законодательством Российской Федерации порядке, осуществляющий деятельность на территории города Челябинска;
4. юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществляющее деятельность на территории города Челябинска.

Как мы видим из приведенного перечня, в Челябинске существенно расширен круг субъектов, которые могут выдвинуть инициативный проект (по сравнению с тем набором субъектов, который напрямую указан в Федеральном законе № 131-ФЗ).

Первым этапом процедуры инициативного бюджетирования является *выдвижение инициативного проекта* субъектом выдвижения, имеющим на это право. При этом отметим, что в соответствии с методическими рекомендациями по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования Министерства финансов Российской Федерации выдвижение инициативных проектов инициативными группами граждан является основной формой идентификации местных проблем¹⁷. Решение граждан о создании такой

¹⁷ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации: редакция от 22.12.2021 / Министерство финансов Российской Федерации. М., 2021. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/12/main/Methodicheskie_rekomendatsii.pdf.

группы оформляется протоколом, который прилагается к инициативному проекту.

Независимо от того, кто именно является субъектом выдвижения, инициативный проект в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ должен содержать следующие сведения:

1. описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;
2. обоснование предложений по решению указанной проблемы;
3. описание ожидаемых результатов реализации инициативного проекта;
4. предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
5. планируемые сроки реализации инициативного проекта;
6. сведения о планируемом финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
7. указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
8. указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект;
9. иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Положением о реализации инициативных проектов в городе Челябинске данный федеральный перечень был дополнен пунктами о необходимости описания дальнейшего развития инициативного проекта после завершения реализации и указания сведений об ожидаемом количестве жителей, заинтересованных в реализации инициативного проекта¹⁸.

Таким образом, инициативный проект не является документом произвольной формы, а имеет достаточно четко нормированную структуру. Его подготовка фактически требует наличия у инициа-

¹⁸ Об утверждении Положения о реализации инициативных проектов в городе Челябинске: решение Челябинской городской Думы Челябинской области от 29 декабря 2020 года № 16/3: текст с изменениями на 30 августа 2022 г. // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571089941?ysclid=17a5ghz921450918336§ion=text>.

торов проекта компетенций в сфере социального проектирования, в том числе для предварительного расчета необходимых расходов на реализацию инициативного проекта.

Следующий этап после выдвижения – *обсуждение инициативного проекта*. В целях определения соответствия инициативного проекта интересам жителей он должен быть рассмотрен и поддержан на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления. Необходимо сказать, что сход, собрание и конференция граждан, а также территориальное общественное самоуправление сами по себе являются формами участия жителей в осуществлении местного самоуправления и регулируются соответствующими статьями Федерального закона № 131-ФЗ¹⁹.

В Челябинске принят специальный порядок назначения и проведения собраний, конференций граждан (собраний делегатов) в целях рассмотрения и обсуждения вопросов внесения инициативных проектов²⁰. Протокол собрания, конференции, подтверждающий поддержку инициативного проекта, видеозапись собрания, конференции (при наличии) передаются при внесении инициативного проекта в администрацию города Челябинска.

Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предусмотрена возможность выявления мнения граждан по вопросу о поддержке инициативного проекта также путем опроса граждан, сбора их подписей.

¹⁹ См. статью 25¹ «Сход граждан», статью 27 «Территориальное общественное самоуправление», статью 29 «Собрание граждан», статью 30 «Конференция граждан (собрание делегатов)» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/?ysclid=leuz9zonrq333284236).

²⁰ Об утверждении Порядка назначения и проведения собраний, конференций граждан (собраний делегатов) в целях рассмотрения и обсуждения вопросов внесения инициативных проектов: решение Челябинской городской Думы Челябинской области от 28 сентября 2021 года № 22/15: текст с изменениями на 28 июня 2022 г. // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/577910511?ysclid=l7bi3fv3o523567210§ion=text>.

На третьем этапе инициаторы проекта *вносят* его вместе с сопроводительным комплектом документов и материалов *в местную администрацию*. Перечень документов и материалов также не является произвольным, а регулируется соответствующим муниципальным правовым актом: например, в Челябинске – положением о реализации инициативных проектов²¹. Информация о внесении проекта в местную администрацию подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципалитета в течение трех рабочих дней со дня его внесения. Одновременно граждане информируются о возможности представления в местную администрацию своих замечаний и предложений по инициативному проекту (срок их представления не может составлять менее пяти рабочих дней). Замечания и предложения вправе направлять жители муниципального образования, достигшие 16-летнего возраста.

Очередной этап – это *рассмотрение инициативного проекта местной администрацией*. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. В случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, в том числе с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, местная администрация организует проведение *конкурсного отбора*.

Кроме того, конкурсный отбор проводится в отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации. С учетом ограниченных финансовых возможностей большинства российских муниципалитетов поддержка инициативных проектов из региональных бюджетов играет в настоящее время ключевую роль. В связи с этим, как правило, инициативные проекты сразу и выдвигаются с целью участия в конкурсных процедурах на получение не только муниципального, но и регионального софинансирования.

²¹ Об утверждении Положения о реализации инициативных проектов в городе Челябинске: решение Челябинской городской Думы Челябинской области от 29 декабря 2020 года № 16/3: текст с изменениями на 30 августа 2022 г. // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571089941?ysclid=17a5ghz921450918336§ion=text>.

В отношении инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, требования к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, порядок рассмотрения инициативных проектов, в том числе основания для отказа в их поддержке, порядок и критерии конкурсного отбора таких инициативных проектов устанавливаются в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Для этого в Челябинской области 22 декабря 2020 года принят закон № 288-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета».

Согласно закону Челябинской области № 288-ЗО, инициативные проекты вносятся их инициаторами в местную администрацию не в любое время, а в конкретный период: с 17 октября по 15 ноября года, предшествующего очередному финансовому году.

Местная администрация не позднее 20 календарных дней после дня окончания срока внесения инициативных проектов принимает одно из следующих решений:

1. о допуске к конкурсному отбору инициативных проектов, о чем информирует инициатора проекта;
2. об отказе в поддержке инициативных проектов при наличии оснований, после чего возвращает их инициаторам проектов с указанием оснований отказа. Закрытый перечень из шести оснований для отказа содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ²².

Закон Челябинской области № 288-ЗО предусматривает, что в отношении инициативного проекта, допущенного к конкурсному отбору, инициатор проекта может инициировать проведение электронного голосования граждан в сети Интернет с целью выявления их мнения по вопросу дополнительной поддержки инициативного проекта. Для обеспечения этой возможности в Челябинске администрацией города принято постановление «Об утверждении Порядка проведения на территории города Челябинска электронного

²² См. часть 7 статьи 261 «Инициативные проекты» Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

голосования граждан в отношении инициативных проектов, допущенных к конкурсному отбору»²³.

В соответствии с этим постановлением площадкой для голосования является портал госуслуг. Электронное голосование проводится после принятия решения о допуске инициативного проекта на конкурс на основании поступившей в адрес администрации города заявки инициатора проекта на проведение электронного голосования. Опрос может предусматривать голосование в отношении нескольких инициативных проектов. Администрацией города на площадке для голосования размещается описание инициативных проектов, вынесенных на электронное голосование.

Идентификация участников электронного голосования осуществляется с использованием Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА). Участник электронного голосования голосует за любое количество инициативных проектов, вынесенных на электронное голосование. Электронное голосование не может длиться менее пяти календарных дней и более десяти календарных дней с момента размещения опроса на площадке для голосования.

Результаты электронного голосования подлежат учету конкурсной комиссией при проведении конкурсного отбора инициативных проектов, выдвигаемых для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета в городе Челябинске.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что проведение конкурсного отбора инициативных проектов возлагается на коллегиальный орган (комиссию), порядок формирования и деятельности которого определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Состав коллегиального органа (комиссии) формируется местной администрацией. При этом половина его состава должна быть назначена на основе предложений представительного органа муниципального образования. В Челябинске общее число членов комиссии составляет не менее восьми и не более 14 человек. Инициаторам проекта или их пред-

²³ Об утверждении Порядка проведения на территории города Челябинска электронного голосования граждан в отношении инициативных проектов, допущенных к конкурсному отбору: постановление Администрации города Челябинска Челябинской области от 22 марта 2022 года № 89-п // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/578166269?marker§ion=text>.

ставителям при проведении конкурсного отбора должна обеспечиваться возможность принимать участие в рассмотрении комиссией инициативных проектов и излагать свою позицию по ним.

Законом Челябинской области № 288-ЗО определены следующие *критерии конкурсного отбора* инициативных проектов:

- соответствие перечню приоритетных направлений реализации инициативного проекта (благоустройство территории; развитие физической культуры, школьного и массового спорта; проведение культурных мероприятий; обустройство объектов социальной инфраструктуры; дорожная деятельность в отношении дорог местного значения);
- актуальность проблемы;
- степень проработанности инициативного проекта (наличие графических и иных демонстрационных материалов, аргументированного описания проблемы, обоснований предварительных расчетов необходимых расходов на реализацию инициативного проекта);
- количество жителей муниципального образования или его части, заинтересованных в реализации инициативного проекта;
- планируемый объем инициативных платежей;
- степень планируемого имущественного и трудового участия заинтересованных лиц в реализации инициативного проекта;
- результаты электронного голосования граждан, проведенного с целью выявления их мнения по вопросу дополнительной поддержки инициативного проекта.

На уровне города Челябинска эти критерии детализированы и соотнесены с балльными оценками в Положении о реализации инициативных проектов²⁴.

Инициативный проект считается прошедшим конкурсный отбор в том случае, если он набрал наибольшее количество баллов по сравнению с другими инициативными проектами. По решению комиссии прошедшими конкурсный отбор могут быть признаны несколько инициативных проектов (при наличии бюджетных средств, необходимых для их реализации).

²⁴ См. Приложение 2 к Положению о реализации инициативных проектов в городе Челябинске (<https://docs.cntd.ru/document/571089941?ysclid=17a5ghz921450918336§ion=text>).

Затем для инициативных проектов, выигравших конкурс, наступает этап *реализации*. В соответствии с Положением о реализации инициативных проектов в городе Челябинске инициатор проекта должен внести инициативные платежи в доход бюджета города Челябинска и заключить договоры в целях осуществления имущественного или трудового участия в течение 15 рабочих дней со дня принятия администрацией города решения о поддержке инициативного проекта. В случае, если инициатор проекта в установленный срок не обеспечивает выполнение этих условий, администрация города принимает решение об отказе в поддержке инициативного проекта.

После этого основным *субъектом реализации инициативного проекта* становится *администрация города*, так как на практике основной объем расходов на реализацию инициативного проекта осуществляется за счет средств местного бюджета, включающих полученную из регионального бюджета субсидию на поддержку инициативных проектов.

Федеральным законом № 131-ФЗ инициаторам проекта, другим гражданам, проживающим на территории соответствующего муниципального образования и уполномоченным сходом, собранием или конференцией граждан, предоставлена возможность осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта. При этом следует отметить, что субъекты и формы *общественного контроля* (общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и ряд других) урегулированы специальным Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁵.

В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, они также подлежат возврату. Порядок расчета и возврата сумм инициативных платежей опре-

²⁵ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон № 212-ФЗ: текст на 21 июля 2014 года: принят Государственной Думой 4 июля 2014 года: одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 года // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/?ysclid=lewnra591i709656926.

деляется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В целях исполнения этой федеральной нормы Челябинской городской думой принято решение «Об утверждении Порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в бюджет города Челябинска»²⁶.

Информация о ходе реализации инициативного проекта, в том числе об использовании денежных средств, об имущественном и трудовом участии заинтересованных в его реализации лиц, подлежит опубликованию и размещению на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет.

Завершается процедура инициативного бюджетирования обязательным опубликованием (обнародованием) отчета местной администрации об итогах реализации инициативного проекта и размещением его на официальном сайте муниципального образования в течение 30 календарных дней со дня завершения его реализации.

Итак, мы видим, что нормативное правовое регулирование инициативного бюджетирования является достаточно объемным. В рассматриваемом нами кейсе города Челябинска для конкретизации норм статей «Инициативные проекты» и «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов» Федерального закона № 131-ФЗ потребовалось дополнительно принять пять отдельных муниципальных правовых актов, полностью посвященных инициативному бюджетированию, а на уровне региона – специальный закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования отношений, связанных с инициативными проектами, выдвигаемыми для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета».

С одной стороны, такая детализация регулирования представляется достаточно сложной для освоения потенциальными инициаторами проектов. С другой стороны, она создает процедурную определенность. Например, если у инициаторов проекта возник вопрос, как проводить электронное голосование в поддержку

²⁶ Об утверждении Порядка расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в бюджет города Челябинска: постановление Челябинской городской Думы Челябинской области от 29 декабря 2020 года № 16/7 // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571089943?ysclid=17d1ktqpph206283341§ion=text>.

инициативного проекта, то четкий ответ можно найти в специальном положении о проведении электронного голосования. Захотели узнать, как принять участие в конкурсном отборе для получения финансовой поддержки из областного бюджета, — посмотрели процедуру и критерии оценки в соответствующем региональном законе.

Кроме того, по вопросам инициативного бюджетирования сформировано достаточно разнообразное и доступное методическое обеспечение. Хорошим примером является раздел «Инициативное бюджетирование» на официальном сайте Минфина России, содержащий методические рекомендации, описание лучших практик и отчеты о развитии инициативного бюджетирования в Российской Федерации²⁷. Также в качестве источника методического обеспечения, учебных материалов и лучших практик можно рекомендовать портал по инициативному бюджетированию, созданный Научно-исследовательским финансовым институтом (НИФИ) Минфина России²⁸.

В заключение рассказа о нормативном правовом регулировании инициативного бюджетирования хочется отметить, что закрепление института инициативных проектов на федеральном уровне было не просто формальным актом, а действительно стимулировало применение и расширение финансовой поддержки этого механизма во всех российских регионах.

Вовлечение жителей в формирование комфортной городской среды

Рассмотрим вовлечение жителей в рамках реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в качестве примера гибкого регулирования, осуществляющегося преимущественно на уровне управленческих документов, а не нормативных правовых актов.

²⁷ См. раздел «Инициативное бюджетирование» на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации (https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud/).

²⁸ Инициативное бюджетирование: портал: проект НИФИ Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://budget4me.ru/>.

В 2017 году в Российской Федерации впервые стартовал приоритетный проект формирования комфортной городской среды²⁹, и федеральный центр стал оказывать финансовую поддержку региональным и муниципальным программам формирования современной городской среды³⁰. При этом акцент был сделан на благоустройство дворовых территорий и общественных пространств, а одним из ключевых направлений приоритетного проекта стала активизация вовлечения граждан и бизнеса в реализацию мероприятий по улучшению качества среды проживания.

В 2018 году приоритетный проект был трансформирован в федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»³¹ (далее – федеральный проект ФКГС) в рамках национального проекта «Жилье и городская среда»³². Линия на стимулирование вовлечения граждан в развитие городской среды в новых документах была не только сохранена, но даже усилена.

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды и увеличения доли граждан, принимающих участие в решении вопросов

²⁹ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»: утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 года № 10). URL: <http://static.government.ru/media/files/WoyaBZP0OCYeyfDQ2Ai2tJ18zZHt7HnS.pdf>.

³⁰ Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 169 // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420391734?section=text>.

³¹ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» // Минстрой России: официальный сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/140232>.

³² Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» // Минстрой России: официальный сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/221887>.

развития городской среды, до 30%³³. В связи с этим в федеральный проект ФКГС был включен специальный показатель «Доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды, от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территориях которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды, %». В качестве точки отсчета взято значение этого показателя за 2019 год, составившее 10,5%. Целевое значение в 30% должно быть достигнуто в 2024 году. Причем это целевое значение должно быть достигнуто не только по Российской Федерации в целом, но и в каждом субъекте Российской Федерации.

В федеральном проекте ФКГС дано разъяснение, что в качестве граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, учитываются граждане Российской Федерации в возрасте с 14 лет, принявшие участие в мероприятиях, проводимых на территории муниципальных образований, в которых реализуются государственные (муниципальные) программы формирования современной городской среды.

К числу основных мероприятий по вовлечению граждан федеральным проектом ФКГС отнесено:

- голосование по отбору общественных пространств;
- обсуждение конкретных проектов создания комфортной городской среды, в том числе в рамках проведения Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, государственных (муниципальных) программ формирования современной городской среды;
- обсуждение дизайн-проектов по конкретным территориям;
- использование цифровых технологий (мобильных приложений, онлайн-порталов для голосования).

Измерение количества людей, принявших участие в решении вопросов развития городской среды, осуществляется на основании отчетной информации, предоставляемой субъектами Российской Федерации.

³³ См.: О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204: текст с изменениями на 21 июля 2020 года // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/557309575?ysclid=leycl58h4n781045618>.

Рассмотрим более подробно голосование по отбору общественных пространств. Его проведение регулируется на региональном уровне. Например, в Ульяновской области принято постановление правительства Ульяновской области от 16 июля 2019 года № 325-П «Об утверждении Положения о порядке проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования современной городской среды»³⁴. Аналогичные постановления есть и во всех других регионах.

Порядком проведения голосования по отбору общественных территорий в муниципальных образованиях Ульяновской области установлено, что перечень общественных территорий для внесения на голосование формируется на основе предложений граждан. Срок приема предложений не может быть меньше 30 дней.

Органы местного самоуправления должны публиковать в средствах массовой информации и размещать на своих официальных сайтах не только сам перечень выносимых на голосование общественных территорий, но и дизайн-проекты их благоустройства.

Голосование может проводиться в форме:

- открытого голосования на счетных участках;
- удаленного (дистанционного) голосования с использованием сети Интернет.

Участник голосования имеет право проголосовать только за одну общественную территорию. Голосование является рейтинговым. Номер в рейтинге присваивается каждой общественной территории в зависимости от количества поданных за нее голосов.

В первые годы реализации федерального проекта ФКГС широко использовалась очная форма голосования по отбору общественных пространств для благоустройства. Голосование проходило на счетных участках с использованием бюллетеней. Подведение результатов на участках осуществлялось счетными комиссиями, а общие результаты определяла общественная комиссия муниципального образования.

Однако начиная с 2021 года голосования по выбору общественных пространств для благоустройства стали проводиться

³⁴ Об утверждении Положения о порядке проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования современной городской среды: постановление Правительства Ульяновской области от 16 июля 2019 года № 325-П.

преимущественно в электронной форме на общероссийской платформе za.gorodsreda.ru, созданной Минстроем России и АНО «Диалог Регионы».

Юридически необходимость проводить отбор общественных территорий с использованием общероссийской платформы по голосованию за объекты благоустройства была закреплена постановлением Правительства РФ от 8 октября 2020 года № 1630 «О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации „Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации“»³⁵.

Первое голосование на платформе za.gorodsreda.ru проходило с 26 апреля по 30 мая 2021 года. Количество участников составило 9,7 млн человек. В голосовании могли принять участие жители муниципальных образований с населением более 20 тыс. человек. Почти 1,5 тыс. муниципалитетов из 84 регионов России загрузили на платформу около 6000 общественных территорий для голосования³⁶.

В преддверии второго голосования Минстроем России были подготовлены рекомендации по организации работы единой федеральной платформы для онлайн-голосования граждан по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, в субъектах Российской Федерации³⁷. В 2022 году голосование проходило с 15 апреля по 30 мая, и в нем

³⁵ О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 8 октября 2020 года № 1630 // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565978592?section=text>.

³⁶ Подведены окончательные итоги Всероссийского голосования за объекты благоустройства // Минстрой России: официальный сайт. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/press/podvedeny-okonchatelnye-itogi-vserossiyskogo-golosovaniya-za-obekty-blagoustroystva>. Дата публикации: 09.06.2021.

³⁷ Рекомендации по организации работы единой федеральной платформы для онлайн-голосования граждан по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, в субъектах Российской Федерации: направлены Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 18 марта 2022 года. URL: https://drive.google.com/file/d/1zSTbtKLRd8UCfJVGpmYec5Hw5ij1b_aO/view.

участвовало 10,7 млн человек старше 14 лет, причем почти половина из них проголосовала через «Госуслуги» (платформа za.gorodsreda.ru была интегрирована с платформой обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе») ³⁸.

Помимо онлайн-платформы, можно было проголосовать и с помощью волонтеров, которые сопровождали процесс голосования в общественных местах всех муниципалитетов-участников. В случае голосования с помощью волонтера для авторизации требовалось использовать номер телефона. Минстроем России были разработаны и направлены в регионы методические рекомендации по организации деятельности волонтерских штабов ³⁹.

Несмотря на то что федеральный центр явно сделал ставку на онлайн-голосование по выбору общественных пространств для благоустройства как базовый вариант вовлечения граждан (удобный, массовый, позволяющий легко подсчитывать количество участников), тем не менее в рамках федерального проекта ФКГС поддерживаются самые разные форматы общественного участия.

Наиболее полно и систематизированно они представлены в методических рекомендациях по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды, утвержденных приказом Минстроя России в декабре 2021 года ⁴⁰. Необходимо отметить, что в них речь идет о вовлечении не только жителей, но и представителей бизнеса, экспертного сообщества, не-

³⁸ Число участников голосования через Госуслуги за объекты благоустройства выросло в 4,5 раза // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: официальный сайт. URL: https://digital.gov.ru/ru/events/41622/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f. Дата публикации: 07.06.2022.

³⁹ Рекомендации по организации деятельности волонтерских штабов единой федеральной платформы для онлайн-голосования граждан по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, в субъектах Российской Федерации: направлены Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 18 марта 2022 года. URL: https://drive.google.com/file/d/1zSTbtKLRd8UCfJVGpmYec5Hw5ij1b_aO/view.

⁴⁰ Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды: приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 декабря 2020 года № 913/пр // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/573447893?ysclid=l66qbiwp81564710245§ion=text>.

коммерческих организаций и самих органов публичной власти. Все они объединены зонтичным понятием «участники процесса развития городской среды».

Авторами методических рекомендаций Минстроя России выделены пять уровней вовлечения: информирование, консультирование, соучастие, партнерство, инициативное проектирование. Наглядно их иерархия изображена на рис. 2.



Рис. 2. Уровни вовлечения участников развития городской среды

Представленные на рис. 2 уровни пирамиды характеризуются разной степенью вовлеченности (субъектности) участников процесса развития городской среды.

В основании пирамиды лежит *информирование*. Вовлеченность на этом уровне минимальна: потенциальные участники процесса развития городской среды просто информируются о проекте благоустройства, его концепции, ходе общественного обсуждения и затем о реализации.

В рамках различных форматов *консультирования* (интервью, фокус-группы, опросы, голосования, анкетирование, общественные обсуждения, публичные слушания, экспозиции и др.) от участников развития городской среды уже ожидается

внесение некоторого вклада в разработку проекта в виде рекомендаций, пожеланий, мнений относительно предлагаемых решений по развитию территории.

При применении форматов *соучастия* (мероприятия по совместному проектированию территории, практические мастерские, экспертные сессии) от участников развития городской среды требуется существенно больше и включенности в процесс разработки проекта, и затрат личного времени. Вклад заинтересованной стороны в копилку проекта, так же как и на уровне консультирования, интеллектуальный: идеи, предложения, рекомендации, замечания, экспертные мнения, оценки.

Максимальная степень участия в проектной деятельности и, соответственно, максимальная степень субъектности участников развития городской среды предполагается на уровнях *партнерства* и *инициативного проектирования*. В этих случаях участникам развития городской среды передается часть функций и полномочий инициатора и разработчика проекта благоустройства, используются механизмы софинансирования проектов развития городской среды, а также участия в управлении территорией проекта после введения его в эксплуатацию.

Одним из ключевых драйверов широкого использования разнообразных форм вовлечения граждан в развитие городской среды стал Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды, в котором могут принимать участие малые города⁴¹ и исторические поселения федерального и регионального значения (далее Конкурс малых городов и исторических поселений)⁴². Конкурс малых городов и исторических поселений включен в федеральный проект ФКГС национального проекта «Жилье и городская среда». Конкурс проводится по поручению Президента Российской Федерации с 2018 года: вначале ежегодно, затем два раза в год. С 2018 по 2022 год прошло семь конкурсов.

⁴¹ В рамках первого – шестого конкурсов под малыми городами понимались города с численностью жителей до 100 тыс. человек включительно, а при проведении седьмого конкурса – города с численностью жителей до 200 тыс. человек включительно.

⁴² Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды: официальный сайт. URL: <https://gorodsreda.ru/konkurs2-2022?ysclid=lesczdf135206030841>.

Основным документом, регулирующим проведение Конкурса малых городов и исторических поселений, является постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 года № 237 «Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды»⁴³.

Каким образом Конкурс малых городов и исторических поселений стимулирует развитие на местах практик вовлечения жителей в формирование комфортной городской среды? Дело в том, что одним из пяти критериев оценки конкурсных заявок, установленных постановлением Правительства № 237, является «степень и разнообразие форм участия и вовлечения граждан и общественности на всех этапах подготовки и реализации проекта».

Рассмотрим более подробно, как этот критерий раскрывается в методике оценки заявок, на примере VII Конкурса малых городов и исторических поселений⁴⁴. Согласно методике оценки конкурсных заявок, критерий «степень и разнообразие форм участия и вовлечения граждан и общественности на всех этапах подготовки и реализации проекта» содержит четыре показателя:

- 1.1 Комплексность и качество социально-культурного предпроектного исследования территории.
- 1.2 Реализация принципов соучаствующего проектирования и вовлечения горожан.
- 1.3 Проработанность программы развития территории, ее событийное наполнение и повседневные активности.
- 1.4 Учет социально-культурной идентичности территории.

⁴³ Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды: Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 года №237 // Кодекс: электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/556774124?section=text>.

⁴⁴ Методика оценки заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды: утверждена протоколом заседания федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды 1 ноября 2022 г. № 3. URL: <https://drive.google.com/file/d/15cAtvkq7yoGuxdryL9lXkjE8A4ZtHsKM/view>.

Углубимся в процедуру оценки еще на один шаг: посмотрим на примере показателя 1.2 «Реализация принципов соучаствующего проектирования и вовлечения горожан», из каких конкретных индикаторов складывается структура его оценки. Их перечень представлен в таблице 6.

Таблица 6
Структура оценки показателя «Реализация принципов соучаствующего проектирования и вовлечения горожан»

Индикатор	Степень реализованности индикатора		
	Нет	Частично	Да
Организовано открытое общественное обсуждение, в ходе которого рассматривались как функции благоустраиваемой территории, так и перечень мероприятий, реализуемых в рамках проекта	0	0,45	0,9
Проведена разнообразная информационная кампания по привлечению жителей населенного пункта к подготовке проекта, в том числе широкое анонсирование общественного обсуждения	0	0,45	0,9
Показаны/описаны механизмы согласования выбора территории с жителями населенного пункта; приводится информация, подтверждающая участие в этом процессе различных групп граждан	0	0,45	0,9
Использовались различные инструменты соучаствующего проектирования, в том числе проводились общегородские проектные семинары, встречи с различными группами пользователей территории и потенциальных бенефициаров, вовлечение онлайн	0	0,45	0,9
Сформирована стратегия вовлечения жителей населенного пункта на последующих этапах работы над проектом	0	0,45	0,9
В обсуждениях принимали участие представители всех выявленных групп потенциальных пользователей, их интересы были зафиксированы и учтены при проектировании	0	0,45	0,9
В обсуждении проекта принимали участие представители различных некоммерческих организаций, бюджетных учреждений, учреждений образования и культуры, религиозных организаций, активных групп жителей и др.	0	0,45	0,9
В обсуждении проекта принимали участие представители бизнеса	0	0,45	0,9

Индикатор	Степень реализованности индикатора		
	Нет	Частично	Да
К подготовке проекта привлечены представители профессионального и экспертного сообществ, показана их роль и формат участия	0	0,45	0,9
По итогам общегородского обсуждения составлен и опубликован отчет, а также опубликованы иные связанные с проектом материалы, которые могут представлять интерес для жителей населенного пункта	0	0,45	0,9

Как мы видим из таблицы 6, используемые для оценки показателя «Реализация принципов соучаствующего проектирования и вовлечения горожан» индикаторы побуждают участников Конкурса малых городов и исторических поселений системно и разносторонне заниматься организацией вовлечения широкого спектра заинтересованных сторон в развитие городской среды.

Можно утверждать, что Конкурс малых городов и исторических поселений сыграл ключевую роль в популяризации и распространении соучаствующего проектирования в нашей стране. Причем федеральные власти (по крайней мере пока) не пошли по пути нормативного правового закрепления сложившихся в ходе реализации федерального проекта ФКГС и Конкурса малых городов и исторических поселений разнообразных практик вовлечения граждан в развитие городской среды. Формирование культуры их использования в российских городах осуществляется федеральным центром преимущественно в рамках управленческих (программно-целевых, проектных) инструментов с опорой на позитивные стимулы: применение качественного вовлечения повышает шансы муниципалитетов на прохождение конкурсного отбора в целях получения государственной финансовой поддержки своих проектов благоустройства.

Задания для самостоятельной работы

1. Приведите примеры форм участия жителей в развитии городской среды с высоким и низким уровнем институционализации.
2. Назовите плюсы и минусы детальной регламентации участия жителей в развитии городской среды в нормативных правовых актах.

3. Перечислите основные этапы процедуры инициативного бюджетирования. На каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном) осуществляется их регулирование?
4. Какие форматы вовлечения граждан используются в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»? В каких документах они закреплены?
5. Расскажите о роли Конкурса малых городов и исторических поселений в распространении практик соучаствующего проектирования в нашей стране. Благодаря чему конкурсу удается выполнять эту стимулирующую функцию?

III. Как организовать деятельность по городскому соучастию?

Организационные модели



Организационные модели

Надежда Снигирева, партнер и сооснователь «Проектной группы 8», главный архитектор проектов, эксперт по соучаствующему проектированию, член экспертного совета при Минстрое России по формированию комфортной городской среды, советник мэра г. Вологды по развитию городской среды
Дмитрий Смирнов, управляющий партнер «Проектной группы 8», эксперт по соучаствующему проектированию и развитию территорий, преподаватель кафедры территориального развития им. В. Л. Глазычева ИОН РАНХиГС
Дина Деменева, филолог, специалист по коммуникациям «Проектной группы 8», автор и редактор Стандарта управления общественными пространствами
Дарья Ефремова, социолог, эксперт по соучаствующему проектированию «Проектной группы 8», автор методических рекомендаций по работе с общественными пространствами и вовлечению горожан в программы развития городской среды

Вовлечение горожан в создание проектов комфортной городской среды является обязательным условием работы в рамках национального проекта, однако во многих городах и регионах оно продолжает оставаться формальной составляющей и существует только на бумаге. Зачастую это следствие недостатка компетенций на местах, когда муниципалитет считает организацию участия жителей в процессах создания проектов слишком сложной и трудоемкой. На самом деле существует множество способов организовать системную работу по выстраиванию процессов участия горожан в проектах развития городской среды, и это совсем необязательно дорогой или сложный процесс.

Главным фактором успеха является желание представителей муниципалитета действительно выстроить диалог с горожанами, а не выполнять набор действий для отчетности. Также следует помнить, что вовлечение не должно происходить в отрыве от процесса проектирования и становиться «вовлечением ради вовлечения». То есть вне зависимости от того, кто занимается организацией процессов соучастия, команды разработчиков проектов, архитекторов и проектировщиков, которые затем будут создавать проект, обязательно должны быть вовлечены в активную коммуникацию с горожанами и профильными специалистами по соучастию, будучи задействованными в процессе на ранних этапах. А принимаемые на встречах с горожанами и локальными экспертами

решения должны прямо влиять на результат и находить отражение в проекте.

К проектам развития территорий, которые рекомендуется создавать с вовлечением жителей, относятся:

- проекты благоустройства, реализуемые в рамках программы «Формирование комфортной городской среды»;
- проекты благоустройства, подаваемые на Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях;
- стратегии пространственного развития района или города;
- мастер-планы;
- проекты комплексного развития технологий (КРТ);
- проекты благоустройства дворовых территорий;
- проекты разработки дизайн-кода, архитектурного кода или туристического кода.

В данном разделе приводятся примеры организационных моделей внедрения соучастия, которые уже применяются в различных регионах России. Каждая модель описывает особенности применения с учетом масштаба и сроков проекта, а также учитывает преимущества и ограничения внедрения.

Важно понимать, что ни одна из приведенных моделей не является жесткой и может трансформироваться в зависимости от ситуации конкретного муниципалитета и от вида проекта.

Организационные модели

1. Создание нового отдела в структуре муниципалитета

Создание нового отдела в структуре администрации муниципалитета в той или иной форме подойдет в случае, если у руководства города есть долгосрочные планы по реализации различных проектов развития городской среды. В этом отделе могут работать как специалисты с разным набором компетенций (архитекторы, проектировщики, инженеры, социологи, экономисты, специалисты по соучаствующему проектированию, event-менеджеры, smm-специалисты), так и сотрудники, которые будут заниматься только вопросами вовлечения горожан.

Такая модель подходит для крупных и долгосрочных проектов, например для разработки и внедрения мастер-плана или стратегии пространственного развития, а также для курирования проектов в рамках программы «Формирование комфортной городской среды». Сотрудники отдела могут как сами проводить мероприятия по вовлечению горожан, так и курировать внешних подрядчиков. Главным преимуществом данной модели является тот факт, что регулярно работающий отдел позволит осуществлять вовлечение горожан «вдолгую» на всех стадиях проектов (предпроектные исследования, соучаствующее проектирование, контроль реализации, постоценка), которые могут идти несколько лет. Кроме того, сотрудники отдела, которые сами являются жителями города, лучше погружены в городской контекст и заинтересованы в городском развитии.

Преимущества

Стабильный формат; устойчивость; возможность долгосрочного планирования; полный цикл вовлечения; контроль над процессом вовлечения; качественный результат; сотрудники хорошо знают проблемы конкретного муниципалитета и сильнее вовлечены в процессы, так как сами живут здесь.

Возможные сложности

Необходимость выделения дополнительного бюджета на зарплату сотрудникам и обеспечение рабочих мест; сложность поиска сотрудников с необходимыми компетенциями (в малых городах может не быть компетентных специалистов, что потребует времени на обучение и практику).

Пример

МБУ «Дирекция парков и скверов г. Казани» (vk.com/parkikazani, www.park.tatar) создано в 2017 году постановлением Исполнительного комитета города Казани в целях сохранения и целевого использования общественных пространств, созданных и благоустроенных в рамках Программы развития общественных пространств Республики Татарстан. Учреждение входит в структуру Управления культуры Исполнительного комитета города Казани.

Сотрудники дирекции организуют вовлечение горожан в новых проектах, занимаются программным наполнением в уже реализованных общественных пространствах, работой с предпринимателями, вопросами обслуживания.

2. Создание отдельной должности в структуре муниципалитета

Данная модель является упрощенной версией предыдущей модели, но вместо отдельного подразделения в структуре муниципалитета может появиться новая должность с условным названием «специалист по соучаствующему проектированию». Такая модель подходит в случае, если в муниципалитете не планируется большое количество масштабных проектов. Один человек может проводить мероприятия по вовлечению горожан и в рамках программы «Формирование комфортной городской среды», и для Конкурса малых городов и исторических поселений.

Если муниципалитет планирует создание более масштабных проектов, то сотрудник сможет взять на себя задачу поиска партнеров/подрядчиков для организации вовлечения и курировать их дальнейшую работу. Один сотрудник может осуществлять вовлечение для локальных проектов благоустройства, проводить информирование горожан о более масштабных проектах, а также реализовывать дальнейшие этапы стратегий вовлечения, например, оценку проекта или социокультурное программирование общественного пространства.

Преимущества

Быстрое осуществление коммуникации администрации муниципалитета с сотрудником; контроль над процессами вовлечения; погруженность сотрудника в жизнь и проблемы города; низкие затраты на фонд оплаты труда в сравнении с отделом.

Возможные сложности

Одному человеку может быть сложно справиться с большим количеством задач. Коммуникация — работа, которая может приводить к выгоранию, если сотрудник будет системно перегружен. Занимающего такую должность нелегко заменить, поэтому лучше, если сотрудник будет иметь хотя бы партнера, который может стать преемником.

Пример

Заведующий отделом правового обеспечения публичных слушаний управления архитектуры и градостроительства Кемерово (kemerovo.ru/administratsiya/administratsiya-goroda/struktura-i-kontakty/pervyy-zamestitel-glavy-goroda/upravlenie-arkhitektury-i-gradostroitelstva).

3. Вовлечение силами имеющихся сотрудников

Одна из самых распространенных моделей, используемая сейчас в большинстве муниципалитетов, когда организацией процессов вовлечения занимаются сотрудники администрации (информационного отдела, управления архитектуры и градостроительства) в дополнение к текущим задачам. В целом такая модель вполне имеет право на существование, особенно если сами сотрудники понимают важность и пользу соучаствующего проектирования и активно внедряют его в работу. Эта модель может подойти для небольших локальных проектов благоустройства, например, когда архитекторы или сотрудники информационного отдела берут на себя роль специалистов по соучаствующему проектированию.

Преимущества

Нет дополнительных затрат и юридических сложностей; нет внутренней конкуренции устоявшихся отделов с новым; сотрудники уже погружены в работу в рамках городских проектов.

Возможные сложности

Сотрудники должны обладать дополнительными компетенциями, чтобы соучастие было успешным. Сильно возрастает нагрузка на имеющихся сотрудников. Важно не принуждать сотрудников к дополнительной работе с горожанами, если они уже перегружены «текучкой» и не видят ценности соучастия, иначе они будут транслировать такой же настрой горожанам, и системная работа не сложится.

Пример

Шагонар, Республика Тува, – один из муниципалитетов-победителей, который сам сформировал заявку на Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях.

4. Советник мэра на общественных началах

В городе могут жить опытные эксперты в сфере развития территорий, уже работающие в этом направлении. Бывает, что специалисты активно сотрудничают с другими городами, но не участвуют в жизни родного города из-за конфликта интересов. Можно попробовать наладить диалог с такими горожанами, и они могут стать советниками главы администрации на общественных началах. Это расширит их круг полномочий по сравнению с просто активными жителями, но при этом они смогут выстроить более доверительные отношения с горожанами, чем сотрудники администрации. Встречаются случаи, когда специалист уже уехал в другой (более крупный) город, но регулярно приезжает к родным или просто интересуется жизнью малой родины.

Преимущества

Компетентные специалисты с большим опытом; условно бесплатная модель для муниципалитета; отсутствие юридических сложностей.

Возможные сложности

Далеко не во всех городах есть такие специалисты, а если они есть, то у них может не быть желания или времени становиться советниками. Важно мотивировать их к деятельности, доверяя экспертизе и давая полномочия влиять на проекты и процессы.

Пример

Надежда Снигирева, партнер «Проектной группы 8», является также советником мэра Вологды по развитию городской среды.

5. Партнерство с существующей НКО или экспертным сообществом

Если в городе работает некоммерческая организация, деятельность которой связана с урбанистикой, развитием территорий, неформальным краеведением или медиацией, можно попробовать стать с ней партнерами. Часто такие организации сами проводят отдельные встречи и обсуждения, и тогда задача администрации – «подружиться» и легитимизировать процесс, встроив мероприятия, проводимые активистами, в общий график проекта. Возможно, в городе имеется сильное экспертное сообщество в сфере развития территорий, заинтересованное в сотрудничестве (иногда на безвозмездной основе).

Преимущества

Эксперты, которые смогут провести качественный и неформальный процесс соучаствия. Некоммерческие организации часто привлекают грантовое финансирование, которое может покрыть расходы на организацию процесса вовлечения.

Возможные сложности

Если НКО действует на безвозмездной основе, то нужно стать действительно равноправными партнерами в проекте и не пытаться навязывать свои указания, что не всегда получается у государственных служащих. Есть риск прекратить сотрудничество из-за «человеческого фактора», если эксперты будут не согласны с определенными решениями.

Пример

Культурно-образовательная платформа «Метро» (vk.com/metrocult), город Набережные Челны, проводит общественно-экспертные дискуссии по значимым городским территориям, выступает партнерами Программы развития общественных пространств Республики Татарстан по проектам в г. Набережные Челны.

6. Партнерство с образовательными учреждениями

Преподаватели и студенты локальных образовательных учреждений могут организовать процесс вовлечения, в том числе в качестве практических занятий, курсовых и дипломных работ. Это могут быть учебные направления в сфере социологии, антропологии, архитектуры, урбанистики, дизайна городской среды, журналистики, связей с общественностью или, например, экономики. Студенты могут брать интервью, проводить фокус-группы, обрабатывать результаты опроса и выступать в качестве волонтеров на крупных мероприятиях. Такая модель подходит для локальных проектов с понятными сроками и гарантией реализации.

Преимущества

У студентов могут быть интересные свежие идеи и много энергии для их выполнения, а у преподавателей – профильная экспертиза.

Возможные сложности

Студенты могут быть недостаточно опытны; из-за занятости в университете они могут испытывать трудности с мотивацией и не будут уделять проекту достаточно времени.

Пример

Кафедра им. В. Л. Глазычева ИОН РАНХиГС проводила постисследование проекта в Янауле, интервью с горожанами и акторами проекта в рамках практики.

АСИ УГНТУ (vk.com/ugntu_asi) проводил серию мероприятий по вовлечению горожан для создания заявки на Всероссийский конкурс малых городов и исторических поселений 2019 года в городе Бирск (заявка победила, проект реализован в 2020 году).

7. Создание новой НКО на муниципальном уровне для организации вовлечения

Если в городе нет некоммерческих организаций с урбанистической направленностью или администрация по каким-то причинам не хочет с ними сотрудничать, можно зарегистрировать новое НКО, специально предназначенное для организации процессов вовлечения в городе. У такой модели больше свободы действий по сравнению с отделом в структуре муниципалитета. Кроме того, доверие горожан к организации, которая не является частью администрации, может быть выше. Данная модель хорошо подходит, если у муниципалитета есть долгосрочные планы по созданию большого количества проектов развития территорий. Такая НКО становится городским центром компетенций по городской среде и кроме вовлечения может курировать и другие вопросы (например, разработку проектов благоустройства).

Преимущества

Высокая эффективность и мотивация сотрудников; возможность доводить средства до НКО без необходимости нанимать сотрудников в штат администрации; у НКО также есть возможность привлечения дополнительного финансирования через гранты.

Возможные сложности

Бывает непросто найти сотрудников с нужными компетенциями; необходимо предоставлять строгую отчетность о работе; нужно сформировать самостоятельную команду и выстраивать ее работу.

Пример

АНО «Лаборатория городской среды в Вологде» ([вологдасреда.рф](#)) работает над проектами развития городских территорий, занимаясь проектированием общественных пространств, вовлечением горожан, а также локальных и внешних экспертов, сопровождением проектов на всех этапах разработки.

8. Партнерство с региональным центром компетенций

В каждом регионе России существуют региональные центры компетенций (РЦК) по вопросам развития городской среды. Где-то они работают более активно и курируют реализацию программы «Формирование комфортной городской среды» и разработку заявок на Конкурс малых городов и исторических поселений, а где-то выполняют свою функцию только номинально.

Если в регионе сильный центр компетенций, то всегда можно обратиться к нему за помощью в организации процесса вовлечения. В команде таких центров часто имеются специалисты по соучаствующему проектированию. Если центр компетенций в вашем регионе не может полностью взять на себя процесс вовлечения, то сотрудники центра как минимум могут консультировать администрацию муниципалитетов и содействовать в проведении крупных мероприятий.

Преимущества

Компетентные эксперты, которые знают специфику региона, мотивированные помогать муниципалитетам своего региона, обучать, сопровождать в программах развития территорий. Формат не только не требует финансирования от муниципалитетов, но, напротив, часто помогает привлечь компетенции и финансирование.

Возможные сложности

Не во всех регионах есть сильные РЦК. Если в регионе много муниципальных образований, то не всегда у РЦК есть возможность охватить их все. Чаще всего РЦК располагается в столице региона, и специалисты не всегда могут оперативно добраться до нужного населенного пункта либо организация поездки затруднительна из-за финансовых ограничений.

Пример

Сильные центры компетенций есть в таких республиках, как Татарстан (institute.tatar), Башкортостан (irgrb.ru), Удмуртия (udmurt.center), Саха (letoyakutia.ru), и в Нижегородской (irgsno.ru), Ивановской (ivgorsreda.ru), Ленинградской (sreda47.ru), Томской (sredatomsk.ru) и Курской (vk.com/centr_k46) областях.

9. Партнерство с профильным региональным министерством

Профильное министерство, которое курирует вопросы развития городской среды (министерство ЖКХ, министерство строительства), может обладать ресурсами для того, чтобы организовать процессы вовлечения горожан или помочь с привлечением внешних экспертов. В некоторых регионах специалисты профильных министерств курируют создание заявок на Всероссийский конкурс малых городов и исторических поселений, оказывая в том числе поддержку в организации процессов вовлечения. У всех министерств есть дополнительный ресурс для информационной поддержки, привлечения региональных экспертов в некоторых областях (экология, краеведение, архитектура), возможности для синхронизации федеральных и региональных программ в рамках создания комплексного проекта.

Преимущества

Наличие административного ресурса и влияния; прямая связь с лицами, которые непосредственно задействованы в дальнейшей реализации проектов.

Возможные сложности

Бюрократические неудобства; долгие согласования; иногда большие расстояния.

10. Партнерство с активными жителями

Данная модель подходит для небольших локальных проектов благоустройства и отдельных дворовых территорий. Иногда активные жители сами выходят на контакт с администрацией, чтобы предложить свои инициативы, поэтому не следует игнорировать их предложения; важно понять, насколько они готовы к конструктивному диалогу и совместной деятельности, – так можно заполучить партнеров проекта. Зачастую активными жителями могут оказаться локальные эксперты, которые обладают нужными компетенциями или контактами и готовы на общественных началах организовать процесс соучастия либо помочь с его организацией. Также активные жители могут подключаться к проекту на более поздних этапах – к примеру, осуществлять общественный контроль во время стройки или заниматься культурно-событийным программированием готового пространства, а также проводить постоценку проекта.

Преимущества

Жители, изначально вовлеченные в процесс и погруженные в контекст места; больше доверия проекту от горожан; выход на локальные аудитории; условно бесплатная организационная и экспертная помощь проекту.

Возможные сложности

Человеческий фактор: жители могут внезапно покинуть процесс из-за возникших обстоятельств («устал», «передумал», семейные дела). Также активисты не всегда способны абстрагироваться от личных предпочтений и могут продавливать свою позицию, тем самым нарушая процесс соучастия.

Пример

Активный горожанин Вячеслав из города Октябрьский в Республике Башкортостан участвовал в создании проекта экопарка «Лосиный», проводя голосования, встречи с горожанами, осуществлял общественный контроль во время стройки и занимается программным наполнением территории после завершения строительства.

11. Партнерство с градообразующим предприятием

Если в городе есть градообразующее предприятие, которое активно участвует в развитии территорий, реализуя собственные социальные программы, то имеет смысл синхронизировать приоритеты и договориться о совместных проектах. У некоторых предприятий есть целые отделы по развитию и социальным вопросам, и их сотрудники могут взять на себя организацию мероприятий по вовлечению. Градообразующее предприятие, в свою очередь, заинтересовано в притоке квалифицированных кадров, которые с большей вероятностью будут выбирать город с комфортной средой, поэтому в их интересах создавать качественные проекты.

Кроме того, на крупных предприятиях работает большое количество жителей, с которыми бывает проще наладить диалог, предпринимая совместные действия с администрацией предприятия, профсоюзами, волонтерскими организациями.

Преимущества

Легко наладить диалог с горожанами – сотрудниками предприятия; градообразующее предприятие заинтересовано в развитии города и городской среды.

Возможные сложности

Градообразующее предприятие может преследовать собственные интересы, что приведет к перекосу в сторону удовлетворения потребностей только части населения города или жителей конкретного района.

Примеры

Объединенная металлургическая компания (ОМК): город Выкса, Нижегородская область; город Благовещенск, Республика Башкортостан (omk.ru/sustainable-development). Комбинат «Магнезит», город Сатка, Челябинская область (magnezit.ru/ru/social). «Татнефть», город Альметьевск, Республика Татарстан (tatneft.ru/sustainable_development).

12. Создание фонда

Если в городе нет крупного градообразующего предприятия, возможен вариант создания фонда, который объединит представителей социально активного бизнеса, для того чтобы направить их усилия на развитие городской среды, в том числе на организацию процессов вовлечения. Некоторые отделы по развитию или PR-отделы локальных предприятий могут брать на себя организацию мероприятий по вовлечению.

Такая модель может использоваться для проектов КРТ, проектов благоустройства отдельных общественных пространств, особенно расположенных рядом с предприятиями-меценатами.

Преимущества

Заинтересованные в результате проекта акторы, имеющие опыт выстраивания диалога и ресурсы для развития территорий.

Возможные сложности

Некоторые меценаты могут преследовать собственные интересы, что приведет к перекосу в сторону только одного направления развития.

Примеры

Фонд благоустройства и социальных проектов «Наш Липецк», город Липецк, Липецкая область (nashlipetsk.ru). Союз промышленных предприятий «За развитие Миасса», город Миасс, Челябинская область (vk.com/zamiass).

13. Привлечение внешних экспертов

С распространением практики соучаствующего проектирования в России появилось некоторое количество команд, которые занимаются организацией процесса вовлечения для различных проектов развития территорий. Это могут быть как архитектурные бюро, которые впоследствии будут создавать сам проект и делают его «под ключ», так и команды специалистов по соучастию, работающих в связке с архитекторами.

Команды профессиональных экспертов работают с проектами любого уровня, сложности и длительности. Если в городе уже имеется команда экспертов, то желательно привлечь к проекту их, так как локальные специалисты лучше знают контекст территории.

Вопрос приглашения внешних экспертов нужно решать, хорошо понимая вид проекта и его сроки. Иногда специалисты из другого города просто не успевают провести полноценное вовлечение из-за сжатых сроков. С другой стороны, такая модель позволяет получить свежий взгляд со стороны, в то время как у сотрудников администрации взгляд может быть «замылен».

Преимущества

Компетентные эксперты; работа «под ключ»; взгляд со стороны.

Возможные сложности

Не всегда эксперты могут глубоко вникнуть в городские процессы, особенно если у проекта сжатые сроки; кроме того, эксперты редко могут находиться на территории в течение всего периода создания проекта, а значит, работа будет проводиться дистанционно и придется организовывать приезд команды.

Примеры

«Проектная группа 8» (www.8architects.com) разрабатывает комплексные проекты развития территорий в разных регионах России, включающие в себя предпроектные исследования,

полный цикл разработки и реализации стратегии вовлечения горожан, а также выполняет работу по архитектурному проектированию. Лаборатория гражданской инженерии (vk.com/laboratorygi), город Красноярск, плотно работает в регионе присутствия, занимаясь предпроектными исследованиями и проведением мероприятий по вовлечению горожан, помогая архитектурным бюро.

Все приведенные модели не являются конечными и неизменными образцами организации соучаствия в городе. Они могут выбираться в зависимости от специфики проекта, комбинироваться, трансформироваться одна в другую и изменяться.

Пример внедрения процесса соучаствия в Вологде

Надежда Снигирева, партнер «Проектной группы 8», уроженка Вологды, была активистом и организовала процесс соучаствия (модель партнерства с активными жителями и локальными экспертами), затем стала советником мэра по вопросам городской среды на общественных началах (модель «советник»), затем в структуре муниципалитета появился отдел при управлении архитектуры (модель «создание отдела»), затем он трансформировался в АНО «Лаборатория городской среды» (модель «создание НКО»). «Лаборатория городской среды» сама разрабатывает проекты развития территорий, вовлекая горожан, выступает заказчиком для работы федеральных экспертов (модель «привлечение внешних экспертов»).

В городах, где планируется большое количество проектов развития городской среды, могут работать сразу несколько моделей, но в таком случае следует помнить, что все проекты должны быть синхронизированы между собой и не совершаться хаотично, потому что, во-первых, это может запутать горожан, нарушить процессы и подорвать доверие, а во-вторых, отсутствие синхронизации может сказаться на качестве самих проектов (например, будут дублироваться функции общественных пространств).

Задания для самостоятельной работы

1. Перечислите не меньше пяти организационных моделей процесса вовлечения горожан в создание проектов развития комфортной городской среды. В чем заключается преимущество использования данных моделей в вашей деятельности? Какие элементы этих моделей имеют для вас наибольшее значение?
2. Какими ресурсами и компетенциями, применимыми в интеграции организационной модели, вы (ваша команда) обладаете?
3. Выберите модель, которая может стать основной для вашей ситуации. Почему вы выбрали именно эту модель? Какие из имеющихся ресурсов позволяют рассматривать ее как перспективную для вас? Чего не хватает для интеграции данной модели?
4. Какие элементы других моделей имеют важное значение для вашей ситуации? Возможно ли их применение? Какие ограничения существуют?
5. Какую модель вы считаете наиболее перспективной?

IV. Как эффективно работать с горожанами?

Инструменты городского соучастия



Инструменты городского соучастия

Надежда Снигирева, партнер и сооснователь «Проектной группы 8», главный архитектор проектов, эксперт по соучаствующему проектированию, член экспертного совета при Минстрое России по формированию комфортной городской среды, советник мэра г. Вологды по развитию городской среды
Дмитрий Смирнов, управляющий партнер «Проектной группы 8», эксперт по соучаствующему проектированию и развитию территорий, преподаватель кафедры территориального развития им. В. Л. Глазычева ИОН РАНХиГС
Дина Деменева, филолог, специалист по коммуникациям «Проектной группы 8», автор и редактор Стандарта управления общественными пространствами
Дарья Ефремова, социолог, эксперт по соучаствующему проектированию «Проектной группы 8», автор методических рекомендаций по работе с общественными пространствами и вовлечению горожан в программы развития городской среды

Процесс вовлечения горожан в создание проектов городской среды состоит из множества небольших шагов, которые складываются в единую стратегию. Перед началом каждого проекта следует составить эту стратегию вовлечения и определить инструменты, которые будут использоваться. Успешный итог применения стратегии вовлечения – проект, соответствующий запросам горожан и успешно существующий после реализации, наполненный активностями и событиями, проводимыми при поддержке жителей или их силами.

Качественная стратегия вовлечения горожан в проектах благоустройства должна реализовываться на всех этапах работы над проектом:

1. Выбор территории.
2. Исследование.
3. Составление общественного задания на проектирование.
4. Презентация и обсуждение концепции.
5. Презентация и публикация финальной концепции.
6. Разработка проектно-сметной документации.
7. Строительно-монтажные работы.
8. Открытие общественного пространства.

На каждом из этапов применяются один или несколько различных инструментов. Они могут повторяться на некоторых этапах, а также комбинироваться или немного видоизменяться.

В данном разделе представлен перечень инструментов соучастия с описанием, основными характеристиками, особенностями применения, возможными сложностями и указанием этапа, на котором инструмент может быть использован.

В перечне инструментов есть те, которые используются только онлайн либо только офлайн, а также те, которые могут применяться в обоих вариантах.

Опыт работы в пандемию COVID-19 показал, что теоретически можно осуществлять мероприятия вовлечения онлайн, однако наилучшим вариантом является комбинирование онлайн- и офлайн-инструментов.

Помимо инструментов соучаствующего проектирования стратегия вовлечения включает в себя обязательное широкое информирование горожан о ходе проекта на всех этапах работы.

Инструменты информирования горожан

Таблица 7

Каналы для информирования горожан

Информационный канал	Доступ к каналу	Примечание
Сайт проекта (или специальный раздел на сайте администрации)	Через информационный отдел администрации	Подходит для публикации стратегии вовлечения, анонсов встреч, протоколов о проводимых мероприятиях
Социальные сети муниципалитета	Через информационный отдел администрации	Один из ключевых информационных партнеров проекта
Социальные сети главы района или города	Через информационный отдел администрации	Работает формат видеоприглашения и контент от первого лица
Социальные сети интересантов (учреждений и организаций, находящихся на территории)	Через руководителей организаций и лидеров сообществ	Подходит для рассылки приглашений на встречи (не забывайте в сообщении прикреплять ссылку на информационный канал — первоисточник, побуждая людей присоединиться к проекту)

Информационный канал	Доступ к каналу	Примечание
Домовые чаты, чаты школьных и дошкольных учреждений	Через управление ЖКХ, отдел образования	Подходит для рассылки приглашений на встречи (не забывайте в сообщении прикреплять ссылку на информационный канал – первоисточник, побуждая людей присоединиться к проекту)
Бумажные афиши на досках объявлений	Через управление ЖКХ, волонтеров	Подходит для информирования тех, кто не пользуется социальными сетями; можно размещать на территории проектирования
Газеты	Через информационный отдел и редакцию газеты	Важно подстраивать выпуск вашего материала под выход газеты (обычно 1–2 раза в неделю)
Местное телевидение	Напрямую или через муниципалитет	Подходит для информирования о прошедшем мероприятии и приглашения на следующее
Рассылка на электронную почту или СМС-рассылка	Самостоятельно	Если горожане оставляли свой e-mail, чтобы быть в курсе проекта, можно делать рассылку на электронную почту или СМС-рассылку через специальные сервисы
Радио	Напрямую	Подходит для информирования о прошедшем мероприятии и приглашения на следующее
Независимые СМИ и блогеры	Напрямую	Вызывает доверие горожан; обязательно получите их в партнеры

Таблица 8
Инструменты вовлечения горожан

Категории горожан	Инструменты
Молодые родители	Офлайн-опросы, фокус-группы, онлайн-методы
Школьники/подростки	Онлайн-методы, воркшопы
Люди с ограниченными возможностями	Онлайн-методы, фокус-группы, прогулки с проектировщиками
Студенты	Онлайн-методы, фокус-группы, воркшопы
Пенсионеры	Обходы по домам, опросы, проектные семинары
Работающие	Общегородские проектные семинары

Инструменты вовлечения горожан

1. Проектный семинар

Проектный семинар (общегородское обсуждение) – мероприятие с элементами групповой работы, на котором обсуждаются различные вопросы развития территории, в том числе снимаются запросы на развитие территории, под руководством модератора – человека, который держит групповую динамику, разрешает конфликты, задает вопросы и следит за временем.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом проектный семинар может преследовать разные цели.

Этапы

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

На ранних этапах для погружения в проблематику территории горожан спрашивают о ценностях, которые важно сохранить при благоустройстве территории, о проблемах, которые может решить проект. Для того чтобы понять, как работает территория, также задаются вопросы о существующих пользовательских сценариях: какие социальные группы и как используют территорию (в зависимости от сезона).

Этап 4. Презентация и обсуждение концепции

На этапе, когда есть концептуальные наработки или уже готовый проект, его также можно обсудить в формате проектного семинара. Важно иметь в виду, что корректировки, которые вы получите от горожан, необходимо будет внести в проект. В случае, если внести удастся не все корректировки, следует объяснить участникам встречи, с чем это связано (например, невозможно технически или экономически).

Обсуждение проекта в группах проходит после его презентации. Важно во время презентации обозначить, какие зоны и объекты появятся на территории (например, спортивная зона с воркаут-площадкой и т. д.). Далее в группах горожане

дают оценку каждой зоне и всему проекту в целом, отмечают понравившиеся и не понравившиеся проектные решения, дают комментарии.

Этап 5. Презентация финальной концепции

Как правило, на этом этапе уже трудно вносить изменения в проект, но презентовать финальный проект важно в том случае, если было обсуждение предварительной концепции. Перед презентацией финальной концепции следует рассказать о том, как был доработан проект, что учли архитекторы и какие корректировки удалось внести, а какие нет и почему.

Форматы и инструментарий

Проектный семинар может проводиться как в офлайн-, так и в онлайн-формате.

Подробные рекомендации по организации проектных семинаров приведены в методических рекомендациях Н. В. Снигиревой «Организация и проведение общественных обсуждений проектов развития территории» (Казань: Проектная группа 8: Институт развития городов Республики Татарстан, 2019)⁴⁵.

Проектный семинар можно проводить в онлайн-формате в случае, если действуют какие-то ограничения, связанные с эпидемиологической обстановкой.

Таблица 9

Обеспечение проектного семинара в онлайн-формате

Материальное обеспечение	Люди
Zoom (программа для видеоконференций; платная подписка)	Модератор
Электронная почта	Модератор малой группы
Гугл-формы для регистрации участников и рассылки ссылки на встречу	

⁴⁵ Доступны по ссылке: https://drive.google.com/file/d/1xVP4ELGhn7bVpT_U-BvnhD3W6dGhLyNu/view

Аудитория

Проектный семинар — это общегородское обсуждение, и присутствовать на нем могут все желающие горожане. Но аудитория должна быть разнообразной: в числе участников должны быть жители всех возрастов и с разным социальным статусом.

Информирование

Приглашать горожан на проектный семинар нужно максимально широко, задействуя как онлайн-, так и офлайн-площадки. Помимо традиционных методов информирования (печать объявлений в газетах, размещение афиш в местах скопления людей) хорошо работают распространение анонсов по чатам в мессенджерах учреждений и по общедомовым чатам, расклейка афиш на подъездах домов и на проектируемой территории, в общественных местах.

Итог

После проектного семинара составляется (как правило, модератором) и выкладывается в публичный доступ отчет. В отчете зафиксированы все идеи, высказанные на встрече, а также итоги работы в группах. К отчету прикладываются фотографии карт и листов групповой работы.

Преимущества

Возможность узнать мнение большого количества людей за ограниченное время. Возможность работы в группах разных категорий горожан, что позволяет им услышать друг друга. За одним столом могут встретиться представители администрации, активисты, подростки, молодые родители, люди, живущие по соседству с проектируемой территорией. В ходе совместной работе они получают возможность узнать мнения друг друга и прийти к общему видению ситуации.

Недостатки

Сложно собрать большое количество людей в одном зале. Нужен ведущий проектного семинара — профессиональный модератор⁴⁶. Необходимо техническое обеспечение: экран, микрофоны, столы, стулья.

⁴⁶ Подробнее см.: Ценностная модерация как искусство ведения групповой работы: методическое пособие. Ижевск, 2017. URL: <https://drive.google.com/file/d/1rCuLTbAjZ631YIYgzlvi8mWlhpOZR83o/view?usp=sharing>.

2. Сбор мнений (опрос, анкетирование)

Сбор мнений (опрос, анкетирование) – открытый сбор обратной связи по какому-либо вопросу. Один из инструментов сбора первичной информации при помощи анкеты, состоящей из открытых и закрытых вопросов. Если вопросы из анкеты задает интервьюер, при этом соблюдая заранее созданные квоты (опрашивание людей определенного пола, возраста и статуса), это называется опросом. Если горожане сами заполняют предложенную им анкету – это анкетирование.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом сбор мнений может преследовать разные цели.

Этапы

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

На этом этапе для погружения в проблематику территории горожан спрашивают о ценностях, которые важно сохранить при реализации мероприятий по развитию территории, о проблемах, которые может решить проект. Также, чтобы понять, как работает территория, задают вопросы о существующих пользовательских сценариях: какие социальные группы и как используют территории (в зависимости от сезона).

Этап 4. Презентация и обсуждение концепции

При помощи анкет можно попросить горожан оценить ваш проект. Разместите в анкете описание проекта, а также иллюстрации: генеральный план территории, понятные визуализации проектных решений и конкретных зон.

Форматы и инструментарий

Подробные инструкции, как составить анкету, приведены в методических рекомендациях⁴⁷. Сбор мнений можно проводить как в офлайн-формате, так и онлайн при помощи сервисов Google Forms или Yandex Forms.

Аудитория

Если вы проводите опрос в онлайн-формате, скорее всего, вы изучите мнение только тех горожан, которые активно пользуются интернетом. Как правило, это люди до 40 лет. При этом вы почти не узнаете мнение горожан старшего возраста. В таком случае нужно подумать о том, как связаться с респондентами пожилого возраста. Можно, например, разместить распечатанные анкеты в МФЦ или на почте. Также можно комбинировать онлайн- и офлайн-форматы, прибегая к помощи волонтеров-интервьюеров.

Информирование

Распространять анкету онлайн-опроса можно при помощи таргетированной рекламы в социальных сетях, размещая ссылку на нее, а также сопроводительный текст в популярных пабликах и на информационных ресурсах муниципалитета. Также можно напечатать афиши с QR-кодом, ведущим на сайт с анкетой, и разместить их в местах массового скопления людей. Если у вас есть волонтеры, можно опрашивать посетителей прямо на проектируемой территории.

Итог

После окончания сбора мнений все ответы должны быть оцифрованы и внесены в таблицу, на основе которой проводится анализ (какую оценку и какой приоритет получил каждый вариант); составляется аналитический отчет, который публикуется в открытом доступе.

⁴⁷ См.: Разработка анкеты для проведения опросов населения: методические рекомендации. Томск, 2020. URL: https://drive.google.com/file/d/1PXzw3Gbr4CshAatedL7A62L4RU_2cf8A/view.

Преимущества

Широкий охват, быстрый сбор данных (особенно в онлайн-формате). Формы сразу генерируют таблицы с итогами.

Недостатки

Отсутствие личного контакта; поверхностные данные; сложность обработки данных (особенно если сбор происходил офлайн: тогда анкеты нужно предварительно оцифровать).

3. Голосование

Голосование — способ принятия решения горожанами, при котором общее мнение формулируется путем подсчета голосов. Большинство побеждает меньшинство. Голосование эффективнее всего проводить после какого-либо публичного обсуждения, в ходе которого представляются все варианты, среди которых предстоит сделать выбор.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом голосование может преследовать разные цели.

Этапы

Этап 1. Выбор территории

Голосование позволяет выбрать приоритетную территорию для развития.

Этап 2. Презентация и обсуждение концепции

Голосование позволяет определить приоритеты, выбрать один из уникальных объектов, предложенных в проекте, или название проекта.

Форматы и инструментарий

Голосовать можно как в онлайн-формате, так и офлайн (например, во время общегородского обсуждения – при помощи поднятой руки, методом «шляпы», при помощи урн для голосования). В онлайн-формате лучше всего использовать специальные инструменты для создания опросов в мессенджерах и социальных сетях, потому что после голосования на них сразу видно, какой вариант побеждает.

Аудитория

Аудитория должна быть максимально широкой, для того чтобы после подведения итогов голосования у горожан не возникало претензий, «почему меня не спросили».

Информирование

Широта информирования зависит от серьезности вопроса, выставляемого на голосование. Например, если речь идет о выборе территории для благоустройства, что значительно влияет на жизнь города, то охват должен быть максимально широким. А если выбирается название для парка, что менее существенно, то голосование будет критически важным только для жителей, которые заинтересованы в проекте.

Итог

Количественный подсчет голосов и объявление варианта-победителя. Как правило, итог голосования фиксируется протоколом и публикацией в СМИ.

Преимущества

Быстрый и понятный результат.

Недостатки

Опасность фальсификации результатов, вбросов, накруток, недоверия со стороны горожан.

4. Экскурсия с архитектором

Экскурсия с архитектором – формат знакомства со строящимися или проектируемыми общественными пространствами, где архитектор проводит экскурсию для жителей или, наоборот, жители рассказывают о территории архитекторам.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом экскурсия может преследовать разные цели.

Этапы

Этап 2. Исследование

Исследовательская прогулка с экспертами или интересантами развития территории (например, экологами, техническими специалистами, краеведами, активистами проекта), в ходе которой архитектор может задавать вопросы участникам о территории и искать ответы на них на месте. К примеру, можно выяснять, в каком месте находились утраченные объекты, оценить состояние зеленых насаждений, узнать, какие пользователи и как проводят время на территории.

Этап 5. Презентация финальной концепции

Экскурсия по будущему общественному пространству, во время которой архитектор рассказывает всем участникам экскурсии, где будут расположены объекты, маршруты и функциональные зоны проекта.

Этап 7. Строительно-монтажные работы

Экскурсия по стройке – формат, позволяющий напомнить горожанам (или организованной общественной комиссии) о том, как реализуется проект, дать им возможность задать вопросы подрядчику, увидеть особенности процесса строительства (посмотреть на «пирог» под покрытием), оценить проделанную и предстоящую работу.

Форматы и инструментарий

Экскурсии – это преимущественно офлайн-формат, но можно

увеличить охват участников экскурсий, если записать видео (например, от первого лица) с рассказом о проекте. Для экскурсии важно иметь переносной микрофон и колонку, чтобы все участники хорошо вас слышали, а также распечатанные версии с проектными решениями, чтобы наглядно показать участникам, что и где планируется и как будет выглядеть результат.

Аудитория

Как правило, это активисты, интересанты, но формат открыт для всех групп горожан.

Информирование

Приглашать горожан на экскурсию можно, задействуя как онлайн-, так и офлайн-площадки. Помимо традиционных методов информирования (печать объявлений в газетах, размещение афиш в местах скопления людей) хорошо работает распространение анонсов по чатам в мессенджерах учреждений и по обще-домовым чатам, расклейка афиш на подъездах домов и на проектируемой территории. Важно контролировать количество участников и просить регистрироваться по звонку или путем заполнения формы, так как при количестве участников больше тридцати будет сложно контролировать процесс и рассказывать о проекте. В случае повышенного интереса и большого количества зарегистрировавшихся участников лучше развести экскурсии по времени.

Итог

Видео или постерeliz, фотофиксация.

Преимущества

Наглядность (понятно, в каком месте будут расположены объекты), понимание процессов.

Недостатки

Малый охват, зависимость от погодных условий, необходимость оборудования (микрофон, колонка).

5. Воркшоп (мастерская)

Воркшоп (мастерская) – практикоориентированный формат работы. На воркшопе участники, чаще всего в группах, совместно придумывают идею, а затем дорабатывают ее при помощи макетирования, рисунка, схемы или плана действий по достижению цели.

Цель

Продумывание одной из зон проектируемой территории или отдельных малых архитектурных форм, культурно-событийной программы для определенной локации.

Этапы

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

Этап 4. Презентация и обсуждение концепции

Форматы и инструментарий

Как правило, воркшоп – это офлайн-формат, предусматривающий взаимодействие между ведущим и участниками мастерской. Зачастую на воркшопе что-то мастерят или рисуют, но иногда этот инструмент можно использовать в онлайн-формате, например, в виде видеоконференции, если для взаимодействия достаточно просто общаться и что-то фиксировать на доске.

Аудитория

Как правило, молодежь или профессиональное сообщество, например, организаторы мероприятия.

Информирование

Информировать лучше адресно. Если воркшоп предполагает использование каких-то материалов, которые нужно приобрести заранее, то важно вести регистрацию, чтобы знать точное количество участников.

Итог

Зависит от цели, которую ставили перед собой участники и организаторы. Это может быть план по достижению целей, дорожная карта, макет зоны общественного пространства, календарь событий или план открытия объекта.

Преимущества

Вовлечение через творчество, командная работа, ощущение сопричастности участников.

Недостатки

Трудозатратность; результаты воркшопа бывает сложно применить в проекте.

6. Работа с картами (крауд-мэппинг)

Работа с картами (крауд-мэппинг) — метод вовлечения, при котором в интерактивном режиме люди могут оставлять пометки и комментарии на карте выбранной территории.

Цель

Понять ценности и проблемы территории с привязкой к месту на карте; собрать идеи по развитию территории; определить ментальные районы.

Этапы

Этап 2. Исследование

Этап 3. Составление общественного задания
на проектирование

Форматы и инструментарий

Работать с картами можно как офлайн, так и онлайн. Платформы, на которых удобно работать с картами в онлайн-формате, следующие: Google Карты, Яндекс Карты, сервис Urbanpinion.

Работу с картами можно включать в проектный семинар. Для этого нужно подготовить карты с хорошим разрешением, напечатанные в большом формате, с обозначением границ проектируемой территории, основных ориентиров (объектов и домов). Участники семинара могут подходить к общей карте и оставлять на ней свои идеи или отмечать проблемные места (при помощи стикеров или значков). Также карту можно устанавливать стационарно на какое-то время, например, на территории проектирования и собирать данные при помощи стикеров.

Аудитория

Все горожане, кроме младших школьников. Людям старшего возраста бывает трудно работать с картами.

Информирование

Обычно работа с картами встраивается в какое-то мероприятие по вовлечению и анонсируется вместе с ним. Если работа с картами происходит в онлайн-режиме, то информировать о ней нужно анонсами со ссылками на ресурс, с помощью которого вы собираете информацию. В данном случае может подойти таргетированная реклама или анонсирование через локальные СМИ и социальные сети.

Итог

Отдельный отчет с идеями или ответами на вопросы, которые вы задавали, фотографии, принтскрины.

Преимущества

Несомненным плюсом формата является то, что людям проще ориентироваться по карте и обозначать на ней свои запросы, сценарии использования.

Недостатки

Сложность обработки информации; онлайн-форматы требуют технической подкованности как от специалистов по соучастию, так и от горожан.

7. Фокус-группа

Фокус-группа – встреча в составе малой группы под руководством модератора. Используется, когда нужно узнать мнение конкретной группы людей, сформированной с учетом цели исследования.

Групповая беседа с людьми будет малоэффективна, если в группе более десяти участников: существует риск, что модератор не сможет уследить за ходом беседы и возникнут конфликтные ситуации.

Цель

Проверка гипотез проекта; снятие запроса с заинтересованных и агентов развития территории; поиск идей для проекта.

Этапы

Этап 2. Исследование

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

Форматы и инструментарий

Может проводиться как в онлайн-, так и в офлайн-формате, но всегда под руководством модератора. Также важно иметь помощника, который ведет протокол дискуссии, записывает ключевые моменты, вопросы, замечания, высказывания, при необходимости осуществляет аудио- или видеозапись.

Аудитория

Для участия в фокус-группах можно пригласить:

- предпринимателей,
- сотрудников учреждений культуры,
- студентов,
- активистов,
- школьников,
- творческие, спортивные коллективы,
- представителей городских сообществ,
- других людей, которые объединены общей идеей, деятельностью или интересами.

Информирование

Информировать лучше адресно или по методу «снежного кома», то есть вы приглашаете одного участника, а он предлагает другого, соответствующего характеристикам группы.

Итог

Формирование отчета по итогам дискуссии и размещение в публичном поле для того, чтобы с ним могли познакомиться не только участники встречи.

Преимущества

Доверительная беседа — возможность услышать мнение каждого и каждому дать возможность высказаться.

Недостатки

В силу своей специфики качественный метод не дает возможности получения большого количества мнений.

8. Интервью

Интервью – метод сбора первичной информации о предмете исследования путем беседы между специально обученным интервьюером и респондентом.

В стратегию вовлечения можно встроить глубинные интервью с пользователями территории по социальным группам. Например: собачники, подростки, мамы с колясками, люди с ограниченными возможностями и т. д. Это поможет составить гипотезы, которые можно уточнять в фокус-групповых интервью.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом интервью может преследовать разные цели.

Этапы

Этап 2. Исследование

Интервью может быть полезно для выявления городских легенд, идентичности города, его особенностей и составления историко-ретроспективного анализа территории или города и т. д.

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

Интервью с интересантами и городскими экспертами о технических нюансах проекта (таких как желаемые технические конфигурации сцены, особенности ландшафта и климата).

Этап 8. Открытие общественного пространства

Постоценочные интервью по поводу проекта.

Форматы и инструментарий

Для проведения быстрого и корректного интервью необходим гайд – список вопросов, которые вы планируете задавать интервьюируемому. Интервью можно проводить лично, по телефону или через онлайн-сервисы (Zoom, «Яндекс.Телемост», Skype, видеозвонок и т. п.). При составлении гайда нужно

опираться на цели исследования, записав вопросы, на которые вы хотели бы получить ответы.

Обычно интервью проводится анонимно, но важно предупредить интервьюируемого о том, что вы ведете запись для дальнейшего анализа ответов. В анализе стоит указывать пол и возраст интервьюируемого (например: мужчина, 56 лет).

Место встречи для офлайн-интервью должно быть удобным и конфиденциальным, это важно для получения достоверных ответов от респондента.

Порядок проведения интервью:

1. интервьюер знакомится с респондентом, объясняет цель исследования, говорит, почему выбрали именно этого респондента (нужно донести до интересанта его значимость);
2. перед началом интервью необходимо уточнить у опрашиваемого, дает ли он согласие на запись вашего разговора.

Аудитория

Рекомендуемые персоны для проведения интервью:

- глава города или района,
- краеведы, сотрудники краеведческого музея,
- учителя,
- активисты,
- блогеры и лидеры мнений,
- коренные жители,
- почетные граждане.
- узкие специалисты и эксперты.

Информирование

Выявлять потенциальных интервьюеров можно методом «снежного кома». Это метод получения выборки и контактов потенциальных респондентов, основанный на том, что представитель целевой группы может назвать еще одного или нескольких человек, которые входят в эту группу.

Итог

Запись интервью позволит при анализе повторно прослушать интервью и отметить детали, которые могли быть упущены при опросе⁴⁸.

Преимущества

Наиболее глубокое погружение в объект исследования; много новой ценной информации.

Недостатки

Сложность обработки и интерпретации данных; большая времязатратность.

⁴⁸ Пример отчета о проведении интервью: https://drive.google.com/file/d/1lxUg9mm_MwfHQPYYV4vdaTdpEOgTylvuA/view?usp=sharing.

9. **Тактический урбанизм**

Тактический урбанизм – это простые, быстрые и дешевые действия, направленные на улучшение городской среды; обычно это проверка в режиме теста тех или иных проектных гипотез. Примерами могут служить временная мобильная мебель или тестовая разметка для проверки того, насколько актуальны эти изменения для горожан.

В мероприятия тактического урбанизма вовлекается множество людей, не участвовавших в создании проекта; это как случайные очевидцы, так и конкретные интересные территории.

Главная особенность формата в том, что такие действия привлекают внимание максимального количества жителей. Бюджетность и вариативность использования позволяют использовать приемы тактического урбанизма практически на любой территории. В момент проведения мероприятия можно собирать мнения горожан о проекте и привлекать их к точечным изменениям пространства.

Цель

В зависимости от этапа работы над проектом мероприятия тактического урбанизма могут преследовать разные цели.

Этапы

Этап 4. Презентация и обсуждение концепции

На этапе, когда сформулированы гипотезы и предположительные проектные решения, их можно реализовать в тестовом формате: например, закрыть территорию для автомобильного движения, сменить профиль улицы или включить заброшенную территорию в систему общественных пространств.

Этап 5. Презентация и публикация финальной концепции

Наглядная презентация проектных решений.

Форматы и инструментарий

Онлайн-формат невозможен.

Перечень необходимых материалов зависит от того, какое изменение вы хотите внедрить и тестировать:

- для установки парклета или временных малых архитектурных форм, чтобы показать, как может работать пустое пространство, понадобятся пиломатериалы и крепеж;
- для тестового перекрытия улицы (при проведении дня пешеходной улицы) потребуются временная разметка краской, материалы для перегораживания пространства;
- для расчистки территории в формате субботника будет нужен уборочный инвентарь.

Аудитория

Для создания объектов тактического урбанизма рекомендуется привлекать местных студентов, волонтеров, школьников. После реализации это могут быть все пользователи территории.

Информирование

Максимально широкое. Чем масштабнее ваше изменение, тем шире должно быть информирование, чтобы объяснить горожанам, с какой целью проводятся те или иные изменения.

Итог

Фотографии до и после, пострелизы в местных новостях. Наблюдение и опросы, насколько комфортным было тестовое изменение. Подтверждение (или опровержение) гипотезы.

Преимущества

Очень наглядно показывает, как может работать территория; относительная дешевизна; хорошо доказывает или опровергает то или иное решение.

Недостатки

Трудо- и времязатратность.

10. Творческий конкурс.

Вовлекать творческих горожан можно через различные конкурсы, главным призом в которых, как правило, является реализация идеи победителя.

Цель

Через конкурсы можно создавать эскизы, рисунки, коллажи, которые будут реализованы в рамках проекта: муралы (большие рисунки) на зданиях и технических помещениях, конкурсы эскизов скульптур, малых архитектурных форм.

Этапы

Этап 3. Составление общественного задания на проектирование

Этап 4. Презентация и обсуждение концепции

Форматы и инструментарий

Конкурс может проводиться как в онлайн-, так и в офлайн-формате. Главное требование – четко прописанное техническое задание (ТЗ) для участников. Организаторы конкурса должны ясно понимать, что они хотят увидеть от конкурсантов.

В ТЗ должны быть изложены ограничения, размеры и форматы работ. Важно также открыто сообщить о том, как и кто будет подводить итоги, а лучше составить положение о проведении конкурса со сроками, составом жюри и понятной схемой подведения итогов.

Аудитория

Творческие горожане, сообщества, объединения, студенты и школьники, архитектурные мастерские.

Информирование

Через профильные источники информации, руководителей учреждений.

Итог

Реализация идеи, разработанной в ходе конкурса.

Преимущества

Реализация идей местных творческих горожан; вовлеченность.

Недостатки

Времязатратность; результат может быть неожиданным; при недостаточно широком информировании может оказаться мало участников.

Представленный выше перечень инструментов описывает основные приемы вовлечения горожан в создание проектов городской среды. Важно понимать, что этот список далеко не исчерпывающий: существует множество различных инструментов, которые постоянно создаются, видоизменяются и модернизируются по мере накопления практического опыта и развития технологий. Тем не менее даже этого базового набора инструментов может хватить для того, чтобы провести полный цикл вовлечения горожан. Его могут использовать как опытные специалисты по соучаствующему проектированию, так и начинающие сотрудники администраций, перед которыми стоит задача наладить диалог с горожанами.

Каждый инструмент может быть слегка изменен в зависимости от вида проекта и особенностей конкретного муниципалитета (использование одного и того же инструмента в сельском поселении и городе-миллионнике может заметно отличаться).

Задания для самостоятельной работы

1. Назовите не меньше пяти инструментов вовлечения горожан в создание проектов развития комфортной городской среды.
2. Опишите информационные каналы, которые вы используете в своей работе. Какие информационные каналы вы планируете формировать?
3. Какие аудитории охвачены этими информационными каналами? Какие аудитории не охвачены? Какие информационные каналы необходимо формировать для охвата этих аудиторий?
4. Какие инструменты вовлечения горожан в создание проектов развития комфортной городской среды вы применяли в своей работе? Какие инструменты планируете использовать?
5. На основе примеров инструментов и их элементов опишите собственный инструмент вовлечения горожан в территориальное развитие.

V. Городское управление и креативная бюрократия

Инструменты городского соучастия



Нормативное и методическое обеспечение вовлечения горожан в развитие городской среды

Елена Зеленцова, кандидат культурологии, заведующая кафедрой территориального развития им. В. Л. Глазычева, научный руководитель Центра креативных индустрий ИОН РАНХиГС

Философия государства, его этика, не говоря уже о его эстетике, — всегда «вчера»; язык, литература — всегда «сегодня» и часто — особенно в случае ортодоксальности той или иной системы — даже и «завтра».

И. Бродский. Нобелевская лекция

Когда мы думаем о будущем или пытаемся нарисовать себе картину будущего, нам гораздо проще «жонглировать технологиями» — представлять летающие автомобили, приборы, которыми можно управлять силой мысли, путешествия на другие планеты. Но если вторая половина XIX века и начало двадцатого ознаменовались технической, индустриальной революцией, то с 1917 года мир охватила революция социальная, которая в первые десятилетия третьего тысячелетия соединилась с новой промышленной революцией.

Сегодня мы в равной степени находимся в центре и технологических, и социальных инноваций, но по инерции рассматриваем их по отдельности, не замечая, как технологии изменяют отношения между людьми, а отношения, в свою очередь, стимулируют появление технологий.

В книге «Креативные индустрии: теории и практики» (2021)⁴⁹ мы говорим о появлении нового типа человека, сформированного в эпоху постиндустриальной креативной экономики, — это человек вовлеченный. Проехав сегодня в метро, вы почти не увидите людей, читающих книгу или газету, но наверняка насчитаете больше десятка соседей, уткнувшихся в смартфон или что-то в нем делающих. Каждый такой человек не просто «серфит» по Сети, играет, смотрит, слушает, читает или пишет. Абстрагировавшись от соседей по вагону, он участвует в чем-то другом: он вовлечен в какой-то интересный ему процесс. Даже когда он пассивен и вроде бы ничем не занят, он всё равно потенциально задействован

⁴⁹ Зеленцова Е. В., Гладких Н. В. Креативные индустрии: теории и практики. М.: Издательские технологии, 2021.

в каждом из своих аккаунтов. Непринципиально, какая у него профессия и какой уровень дохода, каково его положение в городе, семье, компании и т. п. Его минимальный набор навыков — готовность и способность моментально вступить в любую коммуникацию по любому заинтересовавшему его поводу. Если ему понадобится что-то узнать, написать, снять, нарисовать, купить, продать, отправиться в путешествие, с кем-то договориться или даже сделать нечто, чего он вовсе не умеет, он очень быстро разберется, как это сделать или к кому обратиться за помощью. Потенциально для человека со смартфоном нет никаких ограничений. По желанию он может включиться в любую деятельность. При этом абсолютно серьезные инициативы успешно реализуются через соцсети и мессенджеры. Более того, они выступают коммуникаторами и генераторами кросс-дисциплинарных проектов, поскольку представители разных областей знания и отраслей экономики находят здесь более прямые контакты.

Как это затрагивает изменения городской жизни и городского управления? Самым непосредственным образом: меняются смыслы существования городов, принципы их функционирования и управления. Меняются горожане: из пассивных получателей услуг они превращаются в творцов городской жизни.

От защитных функций к конвейерной бюрократии

Миссия города существенно менялась на протяжении тысячелетий. С момента появления первых городов в Междуречье в середине IV тысячелетия до н. э. цель и смысл городской жизни изменились кардинально.

Прежде всего это касается самих целей существования города. Города-крепости выполняли в первую очередь защитно-оборонительную функцию: в случае опасности жители окрестных деревень стекались под защиту крепостных стен, где могли переждать осаду. Соответственно, и система управления такими городами была иерархичной, военизированной. Разумеется, город становился одновременно и центром торговли, культовых функций, культуры и образования. Но базовой функцией оставалась концентрация ресурсов обороны. Ключевые решения принимали воины-феодалы.

Около 300 лет назад начали появляться города иного типа. Город-завод — то место, где концентрируется производство, трудовые

ресурсы, где сосредотачиваются логистические цепочки — от поставок сырья до вывоза готовой продукции. Именно в эту эпоху и сформировалась современная бюрократическая система управления городом, основанная на нормах и стандартах (под стать индустриальному производству). Подобно заводу, каждый цех которого имеет четко определенные функции, подобно слаженно работающему конвейеру, городская бюрократия «поделила» сферы городской жизни между отдельными департаментами и ведомствами. На бюрократический конвейер города-завода было поставлено буквально всё — от работы с «жалобами и обращениями граждан» до социального и образовательного обеспечения каждого жителя. Из роддома новый человек попадал на конвейер «ясли — детский сад», а оттуда в школьную систему, где каждый урок начинался строго по звонку (точно так же, как при начале новой смены на заводе звучал гудок). Пройдя обучение в вузе или техникуме, он мог стать функционером «градообразующего предприятия», квалифицированным или простым работником. Бюрократия индустриальных городов унифицирована и по-своему справедлива. На любое жизненное явление у нее есть ответ: «нормы обеспеченности», «стандарты», «всеобщий охват». Каждый, кто вписывался в этот конвейер, получал свою норму социальных, образовательных и культурных благ.

Но в конце XX века многие города снова стали меняться. Это было связано с тем, что жители больших городов начали «выпадать» из конвейерного марша. Всё больше людей работало не на заводе и даже не в офисе, а по свободному графику. А любимым местом отдыха стал, наоборот, не дом, а «третье места» в городе⁵⁰, удобные для встреч, прогулок и даже занятий любительским спортом на открытом воздухе. Растущий спрос стимулировал бурное развитие общественных пространств, которые сегодня задают тон любому современному городу.

Появление быстро растущего сегмента креативной экономики во многих городах до недавнего времени осмыслялось в контексте налогов, рабочих мест и технологий и очень редко — в контексте городского управления. Появились понятия «креативный город» (Ч. Лэндри) и «креативный класс» (Р. Флорида). А система городского управления почти не изменилась.

⁵⁰ См.: Ольденбург Р. Третье место: кафе, кофейни, книжные магазины, бары, салоны красоты и другие места «тусовок» как фундамент сообщества. М., 2014.

Чем и как мы управляем в современном городе? Подведомственными городу учреждениями образования и культуры? Пытаемся через местное законодательство воздействовать на производство нужных городу продуктов? Управляем городской средой и образом жизни горожан? Отдельными ключевыми для городского развития проектами?

Например, чем управляет департамент городского строительства? Денежными потоками на стройку? Ходом строительства? Пространственным развитием? Можно дать еще 15 вариантов ответа. Сегодня масштаб действия любого городского руководителя зависит от того, как он определяет для себя объект управления. Мы можем считать, сколько метров построили, а можем считать, насколько улучшилось качество жизни горожан от этих метров. Причем первое не означает автоматически второе. Ни в здравоохранении, ни в образовании, ни в стройкомплексе – вообще нигде. От ответа, чем мы управляем в каждом конкретном случае, будут зависеть наши KPI, стратегия и тактика. И если мы хотим говорить, например, о качестве жизни горожан, то за этим всегда стоит проект будущего.

Скажем, руководитель системы здравоохранения управляет учреждениями здравоохранения или здоровьем населения? Если вы управляете исключительно учреждениями, то вашими основными показателями являются количество пациенто-часов и койко-мест. А если здоровьем населения, то тогда вашими критериями будут, скорее, продолжительность жизни и ее качество. Но вот только годится ли система конвейерной бюрократии для постановки такого рода задач?

Креативная бюрократия

Понятие «креативная бюрократия» ввел и продвигает сегодня исследователь, проектировщик и визионер Чарлз Лэндри. Его книга «Креативный город»⁵¹, изданная в 2000 году, стала настольной книгой современных урбанистов. Также он автор книг «Культура на перепутье» (совместно с М. Пахтером), «Искусство возрождения городов через культуру», «Интеркультурный город», «Психология и город», «Цифровой город» и др.

⁵¹ Публикация на русском языке: Лэндри Ч. Креативный город. М., 2006.

В центре концепции креативного города находится вклад искусства и креативных индустрий в продвижение инноваций в городах. Концепция креативной бюрократии смещает фокус с искусства на гражданское творчество, что требует изменения системы управления.

В статье «The Creative Bureaucracy: What, why and how»⁵² Лэндри сформулировал основные тезисы, характеризующие роль креативной бюрократии в развитии городов, сообществ и бизнесов:

- изменение ландшафта, появление новых общественных и культурных течений и запросов, в том числе BLM⁵³, актуальных для западных стран, но имеющих отношение к глобальным изменениям;
- важность новых подходов и способов мышления по отношению к привычным системам и структурам;
- цифровизация как изменение скорости коммуникации и получения обратной связи;
- главная функция городского управленца – помогать выявить и сформулировать потребности и желания горожан, а не осуществлять линейное управление по заданному алгоритму;
- сегодняшние города – это экосистемы, где важные обновления могут исходить не только от граждан или бизнеса, но и от бюрократической системы, которая также должна уметь производить новое;
- нужно вдохновлять и вовлекать управленцев, чтобы пробудить их творческую энергию: как правило, они владеют гораздо более широким контекстом и масштабным видением;
- нужно смотреть в будущее. Например, Финляндия – единственная в мире страна, где есть специальные комитеты, которые проектируют будущие государственные проекты и социальные сервисы;

⁵² Landry C. The Creative Bureaucracy: What, why and how. 30 October 2020. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiWh8mLu-3-AhVj-yoKHYEaBZ8QFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Frm.coe.int%2Fthe-creative-bureaucracy-what-why-and-how%2F1680a06246&usq=AOvVaw1vZVhDIGiYA4_iL_19BGhV.

⁵³ Black Lives Matter (BLM; «Жизни черных имеют значение») – общественное движение, выступающее против расизма и насилия в отношении людей с другим цветом кожи.

- инновации в общественной сфере – это тоже креативный капитал, а новый тип городской бюрократии – это инновационная экосистема;
- развитие креативной бюрократии – это создание, развитие и изменение сообществ.

В 2020 году прошел уже третий онлайн-фестиваль «Креативная бюрократия», в рамках которого были представлены подходы и проекты, позволяющие четче понять принципы креативной бюрократии и увидеть лучшие кейсы в разных областях, от бизнеса до культурных инициатив.

Необходимость интервенции креативной бюрократии обусловлена тем, что:

- вертикальная шкала коммуникации от чиновника к жителю не способна обеспечить ни диалога, ни качественного развития города;
- традиционные иерархические структуры ограничивают генерацию и переосмысление идей;
- многие конфликты не поддаются решению через стандартные и привычные схемы городского управления;
- растет число граждан, не готовых довольствоваться ролью пассивных наблюдателей и даже получателей благ.

Современный горожанин – это просьюмер⁵⁴, а не пассивный потребитель. Он не просто пользуется городскими сервисами, а на равных участвует в их формировании. Горожане привыкли быть услышанными: современные сервисные мобильные приложения дают поддержку в режиме 24/7, идут навстречу пользователю и улучшают продукт на основе обратной связи.

Креативная бюрократия как инновационная экосистема опирается на:

- мгновенную обратную связь (цифровые сервисы);
- участие горожан в формировании городских сервисов, а не только в их использовании;
- поддержку местных предпринимателей;
- внедрение бизнес-инноваций активных жителей;
- вовлечение неравнодушных горожан за вознаграждение;

⁵⁴ Просьюмер (англ. prosumer, от producer «производитель» + consumer «потребитель») – человек, активно участвующий в производстве товаров и услуг, потребляемых им самим.

- инновации в общественной сфере (это тоже креативный капитал).

Принципы креативной бюрократии выходят за пределы устоявшегося представления об урбанистике и создают основу для новых взаимоотношений городских жителей и властей. Они включают в себя:

- новый подход к развитию городской экономики и сообществ. Этот подход открывает возможности для успешного диалога жителей с чиновниками и появления проектов, которые необходимы горожанам;
- новый тип городского управления, направленный на поиск нестандартных и современных менеджерских решений и вовлечение городских сообществ в процессы изменений;
- новый способ городской коммуникации – своего рода социальную сеть, где на равных происходит общение между разными людьми и группами, заинтересованными в решении проблем или поиске решений: благоустройстве двора, ремонте зданий и дорог, развитии инфраструктуры.

Необходимость изменений

Общественные отношения – это, пожалуй, одна из сфер, где вопрос об изменениях стоит наиболее остро. Можно высказать предположение, что существующие в обществе конфликты уже не поддаются решению через стандартные и привычные схемы городского управления. Горожане хотят участвовать, делать, зарабатывать, придумывать и организовывать наравне с чиновниками городской администрации.

Немалую роль в этих изменениях сыграли новые типы экономических взаимоотношений, технологические и бизнес-инновации. В условиях, когда вес творческих (креативных) индустрий в валовом региональном продукте неуклонно растет, когда наиболее успешны территории, производящие и внедряющие инновации, привлекающие самых талантливых, энергичных и образованных людей, бюрократия старого типа сплошь и рядом оказывается главным препятствием для инноваторов и инноваций. Между тем города выступают самой востребованной площадкой для внедрения инноваций. Город отходит от жестко сформированной системы, в которой определенные функции распределялись по отдельным ячейкам (социальная,

культурная, транспортная, градостроительная и т. д.), и постепенно превращается в гибкий организм, где движение и изменения взаимосвязаны с комфортом и уровнем удовлетворенности горожан.

Как пишет Ч. Лэндри, утвердившийся еще в 1980-е годы управленческий подход, основанный на эффективности, экономичности и оперативности, помог сформировать сервисную модель городского управления. Но сегодня и этот подход требует переосмысления.

Власти как продюсеры локальных инициатив

Цифровизация сделала возможным мгновенный ответ на любые изменения: через сетевые сообщества горожане получили право голоса. И несмотря на то, что эти голоса неструктурированы, можно услышать мнения, замечания и потребности практически в режиме реального времени. Это одна из наиболее знаковых черт нашей эпохи. Услышать, обобщить или, напротив, вникнуть в детали, помочь воплотить – главная функция городского управленца сегодня. Миссия городского управленца – медиация.

Цифровизация – одна из благоприятных сред для развития креативной бюрократии. В этом отношении можно отметить, что отечественные практики продвинулись далеко вперед. Портал государственных услуг, многочисленные паблики и приложения сделали жизнь гораздо удобнее. Вместе с тем представленность малых и средних компаний, создающих городскую цифровую среду и одновременно зарабатывающих в городе, в наших городах определенно недостаточна. Важно развивать не только сервисную составляющую, но и оказывать поддержку местным предпринимателям в этой важной области. Городская коммуникация – не стандартизированный линейный канал передачи информации, пусть и цифровой. Это многоуровневая система, где есть разные интерфейсы, профили, приложения и услуги.

Чиновники должны стать креативными. В этом отношении концепция креативной бюрократии – инклюзивная: она призвана сломать стереотипы не только относительно расы, здоровья или имущественного положения, но и относительно профессии, специальности, рода занятий.

Креативная бюрократия охватывает разные направления городской жизни: экономику, культуру, развитие городской среды, городское планирование и собственно городское управление. Кроме

того, креативная бюрократия является новым способом городской коммуникации, своего рода социальной сетью, где на равных происходит общение между разными людьми и группами в целях формирования наиболее востребованных решений.

Будущее — забота всех

Будущее не наступает само собой — оно рождается в проекте. Работа с будущим — базовая техника креативной бюрократии. Город должен стать «резиденцией для думающих», создавать возможности и пространства для людей, способных артикулировать запросы и потребности, нестандартно смотреть на привычные и рутинные ситуации. Необходимо наращивать количество площадок и пространств, где происходит взаимодействие, обучение, обсуждение, планирование с участием всех желающих. Такие площадки должны возникать не только по указке сверху, но и вследствие инициатив любых сообществ и групп.

Креативная бюрократия — изменение не только систем управления, но и горожан, групп, сообществ. Нужны мотивация, воля и заинтересованность достаточного количества людей.

Креативная бюрократия уже здесь

Изменения, произошедшие в городской среде многих российских городов, участие граждан в проектировании городских пространств — наиболее очевидный пример креативной бюрократии. Но эти практики охватывают пока еще ограниченное количество регионов и достаточно узкий аспект городской жизни. Нормативные акты, посвященные новому формату общественных слушаний, были приняты на федеральном уровне.

Сегодня во всех 85 регионах России реализуются практики соучаствующего проектирования.

Национальная программа «Формирование комфортной городской среды» предполагает активное вовлечение бизнеса и граждан в реализацию проектов благоустройства. Каждый год в России проводится более 30 тыс. мероприятий, направленных на вовлечение бизнеса и граждан в реализацию проектов благоустройства. С 2018 по 2021 год более 1700 проектов, выполненных с применением технологий соучаствующего проектирования, подавали заявки

на Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды. С 2018 по 2020 год 400 проектов стали победителями и получили финансирование. Итоги конкурса 2021 года не подведены, но там будет еще более ста победителей. В Москве подходы соучаствующего проектирования только начинают внедряться, но уже в 2021 году планируется реализация 20 проектов благоустройства общественных и дворовых пространств с применением этой технологии.

Районнале – организация фестивалей силами инициативных горожан. Это новый формат соучаствующего городского события, которое делают горожане сами для себя, а кураторы фасилитируют процессы и помогают создать яркое мероприятие. В придумывании и реализации фестиваля участвует от 30 до 60 активных горожан. Первая районнале прошла в районе Хорошево-Мневники Москвы в 2018 году, а в 2020 году аналогичные мероприятия состоялись в Первоуральске и Ижевске. Четвертой точкой стала Элиста. В каждой локации фестиваль работает с уникальным запросом, который формируется снизу. В Москве было важным создать безопасное пространство для знакомства и общения соседей, в Первоуральске велась работа по оживлению городской среды с помощью искусства, которое создавали подростки, а в Ижевске в фокусе внимания был микрорайон и новые сценарии жизни в нем. Элистинская районнале запустила новое место притяжения – творческий кластер на базе дачи Городовикова и стала точкой сборки творческого сообщества региона.

Всё больше единомышленников привлекает «Том Сойер Фест» – сохранение исторических объектов с участием сообществ.

В рамках таких инициатив формируются и отработываются принципиально иные подходы к коммуникации и взаимодействию между горожанами; основной целью события становятся не досуг и развлечение, а нечто более эмоционально и рационально значимое и важное. Меняется улица, двор, появляются новые дружеские, партнерские и профессиональные связи, рождаются идеи и проекты.

Возникают ростки новой организационной культуры, которые еще не отрефлексированы и не выделяются на фоне городских инноваций, а тем более не рассматриваются как управленческие. Такого рода проекты пока не являются ориентирами для изменения организационных городских систем, но очень скоро станут таковыми.

Какой должна быть миссия урбанистов и городских проектировщиков?

Очевидно, что инновации в городском управлении должны быть осмыслены в контексте управления территориальным развитием как с точки зрения визионерской идеи, так и с точки зрения внедрения новых подходов в городском управлении.

Концепция креативной бюрократии – возможность обновления программ, посвященных вовлечению горожан. Также этот подход позволяет расширить повестку участия граждан, включив в нее вопросы нового формата социальных и культурных сервисов, а также собственно реформу городского управления.

Креативная бюрократия – медийная тема, что позволяет привлечь смежных специалистов из новых медиа, а также повысить уровень внимания к городским проблемам в медийном поле.

Кафедра им. В. Л. Глазычева и Центр креативных индустрий Института общественных наук РАНХиГС готовят специалистов, владеющих навыками соучаствующего проектирования и умеющих активизировать энергию сообществ для развития городской среды и творческих индустрий на территории.

Задания для самостоятельной работы

1. Как включенность горожан в сетевые коммуникации влияет на городское управление?
2. Как менялись цели существования городов на протяжении столетий?
3. Кто и когда ввел понятие «креативная бюрократия»?
4. Перечислите основные тезисы, характеризующие роль креативной бюрократии в развитии городов, сообществ и бизнесов.
5. Чем обусловлена необходимость интервенции креативной бюрократии?
6. На какие факторы опирается креативная бюрократия как инновационная экосистема?
7. Какое влияние на развитие креативной бюрократии оказывает цифровизация?
8. Приведите примеры реализации принципов креативной бюрократии в России.

Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы

Учебное пособие

Дизайн: Студия «Суперсхема»

Арт-директор: Катя Санникова

Иллюстрации: Лина Шебаршина

Верстка: Марина Болотина

В дизайне использованы шрифты:

TT Norms Pro, KazimirText

Редактор: Николай Гладких

Издательство: «Проектная группа 8»

При поддержке: ДОМ.РФ

ISBN 978-5-9907213-3-3



9 785990 721333

Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы

Учебное пособие

Авторы: Е. В. Зеленцова, Р. О. Рудой, Д. П. Соснин,
Н. В. Снигирева, Д. Е. Смирнов, Д. Р. Деменева,
Д. В. Ефремова

ISBN 978-5-9907213-3-3



9 785990 721333