



# Общественное участие как инструмент развития города

С.В. КОСТАРЕВ (????????, Омск)



**Костарев Сергей Владимирович** в 1983 году окончил Омский политехнический институт по специальности «инженер-системотехник», в 1988 году – аспирантуру Томского государственного университета. Также окончил Российскую Академию государственной службы при Президенте РФ, где защитил докторскую диссертацию по философии науки и техники. Работал в Омском НИИ приборостроения. 1992 г. – 2002 г. – заместитель руководителя Госкомэкологии Омской области, Советник Российской Федерации 1 класса. С 2002 г. по настоящее время – профессор омских вузов, председатель правления некоммерческого партнёрства «Экологический комитет». Сфера научных интересов: проблемы урбанполитики и окружающей среды.

## Город как живой организм

Проблема территориального планирования поселений была всегда, но способ её решения зависел не только от уровня градостроительной науки, но и от культурного контекста. В обществах с доминирующей центральной властью города формировались исходя из общегосударственных концепций и максимально соответствовали обобщённым стандартам. Помимо преимуществ единообразия, подобная унификация мало учитывала особенности местного окружения и мнения конкретных людей, проживающих на локальной территории, что создавало напряжение в межгрупповых коммуникациях и неизбежно вело к снижению доверия населения к принимаемым решениям. Современные концепции территориального расселения людей уже не рассматривают город как набор архитектурно-планировочных решений, соответствующих единому замыслу, а трактуют его в виде социально-экологической системы, представляющей собой особый организм (форму открытой системы), состояние которого меняется в соответствии с жизненным циклом и окружающей средой (Костарев С.В. Концепция «единого» города в механизме устойчивого развития государства // Проблемы развития Российской государственности. – Москва-Омск, 2003. – С. 218-230). Иными словами, город не рассматривается как фиксированная форма, а становится живой и развивающейся системой людей, окружающей среды и инфраструктуры. В связи с таким подходом становится очевидно, что традиционное планирование городов, которое рассматривает формы, объекты и их размещение в пространстве, отчуждая их от конкретного человека или группы людей, формирует дополнительные

риски при развитии территории. Риски эти тем сильнее, чем дольше живёт город и чем интенсивнее его взаимодействие с окружающей средой. Обычная унификация решений, ограниченная государственными или региональными стандартами, в данной ситуации приводит не к развитию территории, а к её стагнации. Снижение рисков развития территории возможно тогда, когда общественное мнение будет контролировать стандарты среды обитания. В этом случае возможно исключение неприемлемых с точки зрения местного сообщества вариантов городской инфраструктуры, а также внесение естественных требований жителей в градостроительные планы. Но действительно ли это так, и какова роль общественного участия в развитии сообщества в целом и города в частности? Какова природа общественных инициатив и форма их проявления? Как вовлечь в процесс совместного развития города разные группы интересов?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо сформулировать несколько положений, которые создают необходимый дискурс и обеспечивают формирование согласованных проблемных полей, которые должны стать общим объектом приложения сил всех заинтересованных сторон территории.

## Взаимодействие отдельных компонент городской системы

Если рассматривать город на макроуровне как систему взаимодействия групп интересов, то можно выделить несколько основных акторов, действующих в городе и различающихся функционально.

1. Население города (горожане, общественные объединения, другие социальные институты), которые являются главными получателями результатов

деятельности города, фактически казачиками преобразований.

2. Бизнес (в основном малый и средний, который нельзя назвать градообразующим), выступающий основным производителем товаров и услуг, то есть исполнителем заказов населения.

3. Администрация и институты власти, которые в соответствии с законодательством России обеспечивают процедуры управления городом, являясь менеджерами городской жизни.

4. Средства массовой информации, которые выполняют функции наблюдения за происходящим и информируют о ситуации в городе в целом и в отдельных его компонентах.

Перечисленные основные группы интересов представляют собой сложные совокупности социальных организмов, между которыми должны существовать структурные и функциональные связи. Идеальная схема взаимодействия подразумевает непосредственную связь каждого с каждым, но такая система не только сложна для практической реализации, но и не обеспечена соответствующими нормативно-правовыми документами и организационными структурами.

В настоящее время взаимодействие организовано, как правило, на двухсторонней основе, причем администрация взаимодействует с участниками городского сообщества опосредованно – через представителей групп интересов, которые могут иметь свои дополнительные интересы, не согласующиеся с интересами населения. В данной сложной системе необходимо создать или развить надежные связи (коммуникации), обеспечивающие устойчивость входящих в них участников. Следовательно, необходимо построение новых институциональных основ города, которые обеспечат не только управление стратегическим развитием, но и модернизацию отношений между участниками городской жизни.

Для того чтобы согласовать интересы различных групп, выделим те из них, которые являются специфическими, но не противоречивыми, и должны быть обеспечены в процессе коммуникации.

Интересы малого и среднего бизнеса:

- Создание в городе условий, благоприятных для развития.

- Расширение сферы возможного применения своей деятельности.

- Создание дополнительных рынков для своей продукции и услуг.

Интересы горожан:

- Создание в городе условий, благоприятных для жизни.

- Возможность реализовать свои желания.

Интересы администрации:

- Эффективное управление.

- Повышение авторитета среди бизнесменов и горожан.

Наличие у представителей социальных групп своих интересов предполагает их согласование с другими участниками городской жизни, что в свою очередь и является основой устойчивого развития территории. Однако в решении этой задачи существует целый ряд проблем. Главные проблемы, препятствующие устойчивости города:

- Отсутствие достаточного доверия между различными акторами города. Недостаток доверия не позволяет использовать имеющиеся ресурсы, которые распыляются, а иногда и противопоставляются, что приводит к существенным рискам и затратам ресурсов на урегулирование возникающих противоречий.

- Отсутствие единой коммуникационной среды, связывающей все группы интересов, прежде всего организационно-алгоритмических технологий, которые позволяли бы эффективно и оперативно осуществлять коммуникации, обеспечивающие не только информирование и отчетность, но и творческое взаимодействие.

- Отсутствие единого консолидированного центра управления подготовкой, принятием и исполнением плана развития, причём такого центра, который будет выполнять не распорядительные функции, а консолидирующие и организующие проекты.

Целенаправленное объединение всех акторов позволит создать сосредоточенное («кумулятивное») действие в направлении развития города. Но объединение не есть соединение, в том смысле, что объединение должно проходить в процессе интенсивного взаимодействия всех участников с самого начала формулирования целей развития.

## Общественное участие в подготовке решений

Решение любых проблем подразумевает использование эффективных социальных технологий. Для вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс развития города уже разработана и широко используется в странах с развитой демократией так называемая

процедура общественного участия (public participation) (Костарев С.В. Общественное участие: проектный подход. – Омск: 2012. – 60 с.). В российской практике эта технология тоже имеет положительный опыт реализации, но в законодательстве она реализуется только частично в виде требования проведения публичных слушаний проектов развития территории. Но публичные слушания – это только один из этапов общественного участия, причём не первый, и получается парадоксальная ситуация – заинтересованные стороны, не участвуя в подготовке решения, привлекаются для его обсуждения. Именно из-за нарушения алгоритма и логики постепенного вовлечения заинтересованных сторон в планирование происходит неизбежный конфликт между населением и теми, кто готовит территориальный план развития, так как заинтересованные стороны готовы только критически оценивать предложенный им вариант, в разработке которого они не принимали участие. Тем не менее требование законодательства о публичных слушаниях заставляет проектировщиков внедрять и другие этапы общественного участия, чтобы избежать конфликтов с фактическими потребителями их продукции. Таким образом, общественное участие не только приносит дополнительные алгоритмические и организационные затраты, но и повышает эффективность работы, что и привлекает к нему проектировщиков, а также должно быть привлекательным и для администраций как организаторов процесса развития городов.

Опыт применения процедур общественного участия позволяет сформулировать ряд рекомендаций, следование которым снижает затраты на проектирование и риски внедрения предложенных решений.

Первоочередная задача – определение заинтересованных сторон (стейкхолдеров) и их интересов. Это особенно важно, так как только полная картина интересов и участников взаимодействия позволит заменить директивный метод управления методом согласования интересов.

В общем случае заинтересованными сторонами в городе являются все возможные социальные образования, но степень их интересов различается:

- местное население – отдельные лица или группа лиц, которые хотят знать о проводимой или намечаемой деятельности на территории их проживания и



о том, какие последствия несёт та или иная деятельность;

- инициатор действия и другие стороны, непосредственно заинтересованные в результатах развития территории;

- государственные организации всех уровней, заинтересованные в соблюдении контролируемых условий и параметров изменений;

- муниципальные органы власти, реализующие свои управленческие функции на территории, а также ответственные не только перед органами государственной власти, но и перед населением, представителями которого они и являются.

- неправительственные организации, в том числе некоммерческие, реализующие естественное право отдельных групп;

- прочие организации, в том числе производственные и научные, стремящиеся получить положительный эффект от участия (или неучастия).

Анализируя степень вовлечения заинтересованных сторон в процесс реализации действий можно выделить три уровня коммуникации:

1. Информирование – однонаправленный поток информации от инициатора действия к заинтересованной стороне. Это самое низкое вовлечение, характеризующееся стремлением инициатора действия убедить в правильности своих решений. Такая коммуникация обеспечивает возможность предоставления сведений от одного стейкхолдера другому, но не гарантирует использование предоставляемой информации. Практика показывает, что такая коммуникация обеспечивает взаимодействие формально и не вносит существенного изменения в процедуру подготовки решений, так как от получателей информации не ожидается конструктивного ответа, а если он и приходит, то информатор в лучшем случае его фиксирует, что не гарантирует его использование для модификации готового решения. Такое взаимодействие не приводит к реальному согласованию интересов, часто сопровождается конфликтами и ведёт к нарастанию напряжённости в городском сообществе. Также следует учитывать, что если общественное участие сводится только к получению заинтересованными сторонами достоверной информации о предполагаемой деятельности, то воз-

можно противодействие принятому решению.

2. Консультирование – двусторонний поток информации между инициатором и заинтересованной стороной с возможностью выразить свое отношение к намечаемому действию. В этом случае информация, получаемая в ответ, фиксируется обязательно, но её использование или неиспользование зависит исключительно от желания инициатора процедуры консультирования. Это более действенное участие заинтересованных сторон в подготовке решений, которое может принимать форму партнёрства, позволяющего всем вести переговоры, добиваясь компромисса по поводу вариантов действий.

3. Участие – инициатор и заинтересованная сторона вовлечены в совместную деятельность и принятие решений посредством достижения консенсуса по основным вопросам. В таком случае весь процесс планирования может управляться заинтересованными сторонами, которые не наделены формальными полномочиями, но имеют возможность реализовать своё естественное право через процедуру подготовки решения. Этот вариант считается наиболее эффективным, так как готовое решение является результатом согласования, что гарантирует учёт всех мнений. Но это не значит, что любое предложение от каждого стейкхолдера будет принято в неизменном виде. Технологии, применяемые в общественном участии, и должны процедурно и алгоритмически обеспечить согласование разных интересов так, чтобы все участники процесса согласились с итоговым вариантом. В российской практике общественного участия на начальной стадии часто возникают сомнения в возможности нахождения консенсуса, но, с другой стороны, опыт показывает, что такой консенсус находится, несмотря на изначальные противоречия.

Таким образом, уровень вовлечения зависит от социального контекста, и участие заинтересованных сторон может изменяться от простого их информирования о намечаемой деятельности до консультаций и далее до полномасштабного участия в подготовке и принятии решения. Риски возникают в том случае, если лица, принимающие решения, не готовы разделять свои полномочия с другими участниками городского сообщества, полагая, что они

(лица, принимающие решения) несут ответственность от имени более широкого круга населения. Но это ошибочное суждение, которое в настоящее время заменяется на уверенность в необходимости разделения ответственности за подготовку решения между всеми заинтересованными сторонами.

Общественное участие даёт ряд существенных преимуществ для реализации намечаемой деятельности:

- доступна более широкая база знаний ввиду использования опыта всех заинтересованных сторон;

- возможны более открытое и комплексное управление и большая прозрачность процесса планирования;

- более информативный и более творческий процесс принятия решений, что позволяет формулировать инновационные варианты развития;

- возрастает уровень общественного одобрения, меньше судебных процессов, меньше задержек и более эффективное выполнение решений;

- происходит социальное обучение путем конструктивного диалога, в который вовлечены все заинтересованные стороны.

Вместе с тем есть определенные трудности при реализации технологии общественного участия:

- не всегда может быть достигнут консенсус, а решения становятся менее четкими, поскольку необходимо учесть разные точки зрения;

- люди пассивны в реализации собственных интересов, а занимают активную позицию тогда, когда им что-то угрожает;

- участие общественности замедляет процесс принятия решений и требует дополнительных ресурсов как временных, так и организационных;

- общественность может ожидать слишком многого от своего участия в принятии решений и поэтому разочаровывается, когда её мнение учитывают частично;

- властные структуры могут относиться к участию общественности с некоторым цинизмом (неприятие общественных инициатив);

- происходит размывание ответственности, так как слишком много людей вовлечено в процесс принятия решений;

- представители общественности не всегда являются экспертами, что может привести к снижению качества подготовки решений.

## Практические формы участия

Для того чтобы использовать преимущества общественного участия и преодолеть недостатки, разработано множество практических форм участия. Выбор той или иной формы определяется из контекста выполняемого проекта и зависит как от социальных факторов конкретной территории, так и от контекста выполняемого проекта. Однозначно определить, какая форма будет наилучшей, не представляется возможным до начала реализации процедуры общественного участия, потому процесс должен постоянно поддерживаться специалистом – фасилитатором, который будет вводить конкретные мероприятия исходя из практического опыта и текущей ситуации. Тем не менее можно выделить несколько наиболее общих форм вовлечения заинтересованных сторон в процесс выработки совместного решения.

- Общественные слушания – наиболее формализованная и структурированная форма работы с заинтересованными сторонами, которая имеет целью информирование широких общественных кругов, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку компромиссных, взаимоприемлемых решений. Общественные слушания предполагают фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа, как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия.

- Крулый стол – процедура менее формализованная, предназначенная в первую очередь для организации открытой дискуссии, задачи общественных слушаний и встреч за круглым столом близки, а различия заключаются в масштабах мероприятия и способах оформления решения.

- Неформальные встречи в малых группах позволяют добиться большей доверительности и снижают конфликтность, а при взаимном стремлении к компромиссу облегчают сотрудничество.

- Семинары-тренинги – эффективны тогда, когда предстоит новый сложный социальный проект. В ходе семинаров возможно не только распространить информацию о будущей деятельности,

но и разработать правила совместной работы.

- Референдум – форма общественного участия, предполагающая непосредственное влияние заинтересованных сторон на решение. Это мероприятие весьма жесткое, не предполагает сближение позиций сторон и организации партнерства, а лишь обеспечивает принятие решения, поддерживаемого большинством.

- Консультативные или координационные советы обеспечивают прямое участие общественности в принятии значимых решений и являются наиболее перспективной и эффективной формой сотрудничества.

## Жизненный цикл процедуры общественного участия

Одним из важнейших преимуществ общественного участия является логичный и простой с организационной точки зрения жизненный цикл, который включает в себя пять этапов: 1) информирование; 2) выявление мнений; 3) обсуждение; 4) принятие решения; 5) обратная связь (Общественное участие: теория и практика взаимодействия заинтересованных сторон в развитии местного сообщества / Авт.-сост.: Е.В. Перфильева, Н.В. Мальцева, К.И. Степаненко, О.С. Чиликова, К.В. Шипилова. – Новокузнецк, 2010). Следование этому циклу обеспечивает выполнение главной задачи общественного участия – формирование консолидированного решения, которое имеет высокую степень доверия со стороны всех стейкхолдеров и поддерживается населением.

На этапе информирования необходимо максимально достоверно, полно и доступно представить всю информацию о намечаемой деятельности. В качестве рекомендуемых способов можно предложить размещение адаптированной проектной документации в свободном доступе, распространение объявлений через СМИ и средства электронной коммуникации, проведение презентаций и выступлений перед заинтересованными группами. Этап выявления мнений важен не только тем, что собираются мнения стейкхолдеров, но и формированием рабочей группы участников процесса общественного участия в виде представителей заинтересованных сторон. Важно на этом этапе провести анализ

интересов и структуры коммуникаций стейкхолдеров вплоть до выявления конкретных персон, способных формулировать и защищать групповые интересы. Эти представители групп интересов должны быть привлечены и на следующих этапах общественного участия. Этап обсуждения предусматривает проведение совместных мероприятий с представителями заинтересованных сторон. К этому этапу относятся и публичные слушания, предусмотренные российским законодательством как обязательная процедура. Во время обсуждения все участники должны иметь равное право в представлении своего мнения, а также иметь возможность высказаться по иным мнениям, выносимым на обсуждение. Технологически следует организовывать максимально интерактивные сессии с применением технологии реального планирования. Результатом обсуждения становятся варианты возможной стратегии реализации намечаемой деятельности, оцененные группами заинтересованных сторон. Полученные в результате обсуждения оценки и мнения являются основанием для окончательного принятия решения, которое может быть подкреплено процедурами общественного участия, предусматривающими учёт мнения и на этапе принятия решения, например, гражданским жюри, референдумом или открытым голосованием. Обязательно следует проинформировать всех участников процесса выработки решения о принятом варианте, для чего используются все техники и процедуры этапа информирования. При необходимости жизненный цикл общественного участия может повторяться постоянно, тем самым он становится неотъемлемым компонентом развития города, повышающим не только доверие всех групп к решению, но и увеличивающим эффективность принятых решений. Несмотря на традиционные опасения со стороны администраций и проектировщиков по поводу неизбежных конфликтов при обсуждении разработанных вариантов развития территории, общественное участие на практике подтверждает, что можно не только избежать конфликтов, но и создать плодотворную и эффективную систему сотрудничества между всеми группами интересов городского сообщества. ■