

Общественное участие как механизм обеспечения устойчивости городских сообществ

С. В. Костарев –

профессор кафедры связей с общественностью, сервиса и туризма Омского государственного университета путей сообщения, доктор философских наук, профессор

Современное понятие города уже не сводится исключительно к пространственным характеристикам, в нем обязательно присутствует социальный компонент, который и является основанием для существования территориального образования. Но если это так, то традиционные методы организации города как объекта уже не обеспечивают его развитие. Городское сообщество становится носителем власти и источником собственного роста, поэтому следует переходить от кибернетических (субъект-объектных) моделей управления к адаптивным, основу которых составляет особая процедура вовлечения всех участников сообщества в процесс выработки решений.

Общественное участие как процедура фактического самоуправления базируется на том, что именно граждане должны формулировать и предъявлять свои потребности, которые потом будут реализовываться институтами власти. Особую роль в этом процессе играет местное самоуправление как институт, наиболее близкий к источнику власти – народу. Местное самоуправление в России реализуется по территориальному принципу и наиболее сконцентрировано на урбанизированных территориях. Связано это с высокой плотностью расселения российских городов, что неизбежно приводит к множеству проблем, связанных с урегулированием взаимодействия различных групп интересов на ограниченной территории.

Одним из типичных примеров городского конфликта служит отношение к озелененным территориям. С одной стороны, они играют очень важную экологическую роль, защищая людей от антропогенного загрязнения, а с другой – остаются неза занятым пространством, которое не приносит прямую экономическую выгоду бюджету и ограничивает рост плотности урбанизации.

С момента принятия очередного генерального плана Омска в 2007 г. в городской администрации изменилось отношение к неза-

строенным территориям – они стали трактоваться как пространство для дальнейшего роста города. Исходя из того что традиционно привлекательной для освоения считалась земля в центре города, именно эти участки и были переведены в соответствующую категорию с последующей продажей или передачей в аренду. В результате того что администрация приняла это решение, опираясь исключительно на формальную процедуру публичных слушаний, которые не имели широкой кампании по привлечению к общественному участию, возникла основа для конфликта, снижающая авторитет органов власти при реализации мероприятий по росту города. Этот конфликт вышел за пределы официальных форм взаимодействия между горожанами и администрацией, что привело в том числе и к повышению активности гражданских социальных организмов – некоммерческих организаций, инициативных групп, отдельных граждан. Некоторые проекты освоения озелененных территорий удалось отменить благодаря протестному движению, некоторые – приостановить в результате вмешательства правоохранительных органов, но часть была реализована, что повысило уровень социального недоверия между разными группами интересов, прежде всего горожанами, предпринимателями и администрацией.

Опираясь на двухлетний опыт противодействия гражданских активистов и администрации, можно сделать следующий вывод: конфликт может быть решен как в пользу граждан, так и в пользу администрации или предпринимателей, но это не приводит к устойчивому функционированию городского сообщества, а только решает конкретную проблему. Чтобы сформировать устойчивое сообщество, способное развиваться, необходимо не преодолевать конфликты, а избегать их появления. Для этого рекомендуется использовать механизмы общественного участия, например, в форме пятиступенчатой модели согласования интересов на этапе подготовки решения, включающей информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решений и обратную связь.

Общественное участие дает ряд существенных преимуществ для развития территории: доступна более широкая база знаний ввиду использования опыта всех заинтересованных сторон; возможно адаптивное управление и открытый творческий процесс планирования, принятия решений, что позволяет формулировать инноваци-

онные варианты развития; возрастает уровень общественного одобрения; происходит социальное обучение в процессе вовлечения в совместную деятельность.

Вместе с тем есть определенные ограничения и трудности при реализации технологии общественного участия на территории: не всегда может быть достигнут консенсус; люди часто пассивны в реализации собственных интересов, а занимают активную позицию тогда, когда им что-то угрожает; участие большого количества групп интересов замедляет процесс принятия решений и требует дополнительных ресурсов; некоторые группы интересов могут ожидать определенных преимуществ от своего участия в принятии решений и поэтому разочаровываются, когда их ожидания не оправдываются; органы власти могут относиться негативно к участию некоторых групп интересов; происходит размывание ответственности, так как слишком много участников вовлечено в процесс принятия решений.

Для того чтобы использовать преимущества общественного участия и преодолеть недостатки, разработано множество практических форм участия. Выбор той или иной формы зависит как от социальных факторов конкретной территории, так и от контекста выполняемого проекта. Исходя из практического опыта и текущей ситуации, однозначно определить, какая форма будет наилучшей, можно только в ходе реализации процедуры общественного участия, потому процесс должен постоянно поддерживаться и адаптироваться. Тем не менее можно выделить несколько начальных форм вовлечения групп интересов 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 однозначную фиксацию темы обсуждений, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа, отражающего согласие участвующих сторон и фиксирующего разногласия.

Круглый 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 общую конфликтность, а при взаимном стремлении к компромиссу облегчают сотрудничество.

Семинары-тренинги эффективны особенно 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 сближения 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.

Особенностью общественного участия в управлении городским сообществом является и то, что актором, принимающим решение, выступает не отдельный орган власти, а все сообщество, напрямую или через своих представителей. Следовательно, необходима разработка специальных механизмов вовлечения населения территории в совместную деятельность не только на этапах выявления мнений и обсуждения, но и во время принятия решений. Наиболее полным и эффективным инструментом принятия общих решений является всеобщее голосование (референдум), но, к сожалению, такой практики голосования по важным вопросам развития города в Омске не было, за исключением попытки группы активистов вынести ряд вопросов на всеобщее голосование, но дальше согласования в городском совете процесс не прошел.

Таким образом, нет оснований рассчитывать на применение прямой демократии при принятии решений и надо использовать другой

механизм, который получит положительную практику применения без возникновения новых конфликтов, а именно консультативные и координационные советы, включающие в себя рабочие группы по отдельным вопросам. Подобная организационная структура позволяет сократить время обсуждения, так как количество участников ограничено и их интересы заранее артикулированы, но при этом повышается риск возникновения неожиданного конфликта, то есть того, который не будет выявлен заранее из-за ограниченности участников переговоров и консультаций.