

Городские исследования и практики

ТОМ 6, № 2, 2021

**Соучаствующее проектирование:
опыт и перспективы вовлечения горожан
в проекты пространственного развития I**

Urban Studies and Practices

Volume 6, issue 2, 2021

Participatory Planning: An Experience
and Prospects of Citizens Involving
to the Urban Development Projects I

ISSN 2500-1604 (Print)
ISSN 2542-0003 (Online)

**ФАКУЛЬТЕТ
ГОРОДСКОГО И
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ**

Городские исследования и практики

ТОМ 6, № 2, 2021

**Соучаствующее проектирование:
опыт и перспективы вовлечения горожан
в проекты пространственного развития I**

**Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**

Позиция редакции может не совпадать
с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Журнал зарегистрирован
21 июля 2016 г. Федеральной службой
по надзору в сфере связи, информаци-
онных технологий и массовых комму-
никаций. Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС 77-66568

Адрес редакции
фактический: 101000, Москва,
ул. Мясницкая, 13, стр. 4, оф. 416
для переписки: 101000, Москва,
ул. Мясницкая, 20
тел.: +7 495 772-95-90 * 12173
e-mail: usp_editorial@hse.ru

Адрес издателя
и распространителя
фактический: 117418, Москва,
ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4,
Издательский дом ВШЭ
для переписки: 101000, Москва,
ул. Мясницкая, 20, НИУ ВШЭ
тел.: +7 495 772-95-90 * 15298,
e-mail: id@hse.ru

РИНЦ
EBSCO
КиберЛенинка
Google Scholar
East View

Формат 60×90/8. 10,6 уч.-изд. л.
Тираж 500 экз. Заказ №
Отпечатано в филиале «Чеховский
печатный Двор» ОАО «Первая образцовая
типография», 142300, Московская обл.,
г. Чехов, ул. Полиграфистов, 1

Главный редактор

В. В. Анашвили (РАНХиГС, Российская Федерация)

Редактор-составитель

М. А. Чубукова (Российская Федерация)

Научные редакторы:

В. Н. Данилов (МГУ им. М. В. Ломоносова, Российская Федерация)

А. А. Смирнов (РАНХиГС, Российская Федерация)

Редакционная коллегия

Е. А. Варшавер (РАНХиГС, Российская Федерация)

С. А. Гаврилова (Институт региональной географии им. Лейбница,
Германия)

Е. А. Котов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

А. Л. Рочева (РАНХиГС, Российская Федерация)

Ответственный секретарь

Д. Р. Кодзокова (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Редакционный совет

Р. Альтерман (Технион — Израильский технологический институт, Израиль)

Е. В. Асс (МАРШ, Российская Федерация)

П. Бишоп (Университетский колледж Лондона, Великобритания))

М. Я. Блинкин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Я. Брюкнер (Калифорнийский университет, США)

О. И. Вендина (ИГ РАН, Российская Федерация)

К. В. Григоричев (ИГУ, Российская Федерация)

Д. Н. Замятин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

О. Н. Запорожец (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Н. В. Зубаревич (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И. Н. Ильина (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И. Лонг (Университет Цинхуа, Китай)

С. Лоу (Калифорнийский университет в Беркли, США)

А. С. Пузанов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Б. А. Ревич (ИНП РАН, Российская Федерация)

Б. Рубл (Международный научный центр имени Вудро Вильсона, США)

С. Б. Сиваев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

П. Тиммс (Университет Лидса, Великобритания)

Заведующая редакцией А. А. Лаврик

Литературный редактор А. А. Писарев

Редактор английских текстов Д. Конноли

Корректор Т. В. Редькина

Дизайн С. Д. Зиновьев

Обложка, верстка А. В. Меерсон

Фото на обложке Проектная группа 8

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2021

Содержание

ОГЛЯДЫВАЯСЬ НА СТАРТЕ

- 7 **Елена Верещагина**
Соучаствующее проектирование: особенности
подхода в России

- 26 **Кирилл Афанасьев, Екатерина Степанова**
The Day After: жизнь и судьба проектов соучаствующего
проектирования в городах России

- 48 **Эдуард Титов**
Эффективность городского самоуправления в региональных
городах России (на примере Якутии)

- 65 **Мария Сафарова**
Участие граждан в градорегулировании: теория и практика
законодательного обеспечения

НОВЫЙ МЕТОД – ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

- 85 **Ольга Воробьева**
Разработка количественного опроса в прикладных городских
исследованиях

- 96 **Александра Ненько, Анастасия Галактионова,
Полина Эльдиб, Марина Курилова, Мария Подкорытова**
Геоинформационные системы общественного участия
как инструмент соучаствующего проектирования

ISSN 2500-1604 (Print)
ISSN 2542-0003 (Online)

**FACULTY OF
URBAN AND
REGIONAL
DEVELOPMENT**

Urban Studies and Practices

VOLUME 6, ISSUE 2, 2021

Participatory Planning: An Experience and Prospects of Citizens Involving to the Urban Development Projects I

Publisher: HSE University

The editorial position does not necessarily reflect the authors views. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited.

The journal is registered July 21, 2016 in the Federal Service for Supervision in the Area of Telecom, Information Technologies and Mass Communications. Certificate of registration of mass media PI No. FS 77-66568

Address: National Research University
Higher School of Economics
20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow,
101000, Russian Federation
tel: +7 495 772-95-90*12173
e-mail: usp_editorial@hse.ru

RSCI
EBSCO
[CyberLeninka](#)
[Google Scholar](#)
[East View](#)

Editor-in-Chief

Valery Anashvili (RANEPA, Russian Federation)

Compiling Editor

Margarita Chubukova (Russian Federation)

Science Editors

Vyacheslav Danilov (MSU, Russian Federation)

Artem Smirnov (RANEPA Russian Federation)

Editorial Board

Anna Rocheva (RANEPA, Russian Federation)

Egor Kotov (HSE University, Russian Federation)

Evgeny Varshaver (RANEPA, Russian Federation)

Sofia Gavrilova (Leibniz Institute For Regional Geography, Germany)

Executive Secretary

Diana Kodzokova (HSE University, Russian Federation)

Editorial Council

Alexander Puzanov (HSE University, Russian Federation)

Blair Ruble (Woodrow Wilson International Center For Scholars, Usa)

Boris Revich (IEF RAS, Russian Federation)

Dmitry Zamyatin (HSE University, Russian Federation)

Eugene Asse (March, Russian Federation)

Irina Ilina (HSE University, Russian Federation)

Jan Brueckner (University of California, USA)

Konstantin Grigoriev (ISU, Russian Federation)

Michail Blinkin (HSE University, Russian Federation)

Natalya Zubarevich (HSE University, Russian Federation)

Oksana Zaporozhets (HSE University, Russian Federation)

OlgaVendina (IGRAS, Russian Federation)

Paul Timms (University of Leeds, UK)

Peter Bishop (UCL, UK)

Rachelle Alterman (Technion – Israel Institute of Technology, Israel)

Sergey Sivaev (HSE University, Russian Federation)

Setha Low (University of California Berkley, USA)

Ying Long (Tsinghua University, China)

Editorial management Anna Lavrik

Editor Alexander Pisarev

English language editor David Connolly

Proofreader Tatyana Red'kina

Design Sergey Zinoviev

Cover, Layout Anastasia Meyerson

Cover photo Project Group 8

© HSE University, 2021

Table of Contents

LOOKING BACK AT THE START

- 7 **Elena Vereshchagina**
Participatory Planning: The Features of the Approach in Russia
- 26 **Kirill Afanasiev, Ekaterina Stepanova**
The Day After: The Life and Fate of Participatory Design Projects in Russian Cities
- 48 **Eduard Titov**
Urban Governance of Yakutia: Is the Government Ready to Cooperate with the Citizens?
- 65 **Maria Safarova**
Citizen Participation in Town-Planning Regulation: The Theory and Practice of Legislative Support

NEW METHOD – EXCLUSIVE TOOLS

- 85 **Olga Vorobyeva**
Quantitative Survey Design in Applied Urban Studies
- 96 **Aleksandra Nenko, Anastasia Galaktionova, Polina Eldib, Marina Kurilova, Maria Podkorytova**
Geoinformation Systems of Public Participation as a Tool for Participation Planning

Оглядываясь на старте

Прошедшее десятилетие существенно изменило отечественную градостроительную практику: в числе изменений — отчетливо проявившиеся черты междисциплинарности, старт работы с горожанами как с заказчиками и коллегами. Практика включения местных жителей в городские проекты все еще расценивается как новая, тем не менее уже успела распространиться и ждет корректировки методов. В этом разделе мы предлагаем познакомиться с наблюдениями о том, как отечественный опыт использования инструментов участия развивается и может быть усовершенствован.

Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России

Елена Верещагина

Введение

С 2000-х годов в России начала точно применяться практика принятия решений, касающихся перспектив развития города, с участием заинтересованных сторон – горожан, местного сообщества, предпринимателей, городских активистов, локальных экспертов, органов власти, инвесторов, девелоперов и других агентов¹. Сегодня подобный опыт совместного принятия решений начинает осмысливаться: его описания и релевантные сюжеты фигурируют в научных статьях и журналистских материалах, упоминаются во время выступлений на конференциях [Атлас успешных практик..., 2020]. Метод решения городских проблем сообществом популяризируется и на государственном уровне – появляется в программах нацпроектов, профессиональных стандартов.

Одним из факторов, повлиявших на становление и популяризацию этой практики в России, оказалась методология исследователя Генри Саноффа, распространившаяся благодаря переводу на русский язык его методического пособия «Соучаствующее проектирование» [Санофф, 2015]. Еще один фактор, ускоривший этот процесс, – издание серии методических руководств прикладного характера (см., напр.: [Снигирева, 2017; Создай свой город, 2018], [Методика оценки заявки на участие..., 2020]). Санофф дает следующее определение: «Соучаствующее проектирование – это процесс проектирования с вовлечением жителей, местных сообществ, активистов, представителей административных структур, локального бизнеса, инвесторов, представителей экспертного сообщества и других заинтересованных в проекте сторон для совместного определения целей и задач развития территории, выявления истинных проблем и потребностей людей, совместного принятия решений, разрешения конфликтов и повышения эффективности проекта» [Санофф, 2015].

Верещагина Елена Игоревна, MA in Urban Studies (Университет Манчестера), депутат Совета депутатов городского округа Троицк города Москвы.
E-mail: elena-vereshchagina@yandex.ru

Статья посвящена исследованию особенностей подхода в российских практиках соучаствующего проектирования. Автор опирается на серию интервью с ключевыми экспертами, занимающимися соучаствующим проектированием в России. На основе анализа этих интервью сделаны выводы о том, из чего состоит понятие «соучаствующее проектирование» и что в это понятие вкладывают те, кто им занимается. Развернувшаяся заочная дискуссия демонстрирует схожие взгляды и противоречия, сложность и многомерность, которая скрывается за этим явлением и процессом. Автор дает ответ на вопрос, почему соучаствующее проектирование, являясь, по сути, универсальным инструментом, используется в подавляющем числе случаев именно в благоустройстве и не используется, например, в образовании или других сферах, где точка зрения конечного пользователя не менее важна. Обсуждается отличие соучаствующего проектирования от манипуляции и имитации. Проанализированы причины оторванности практик соучаствующего проектирования от местного самоуправления. Определено, что такое продукт и результат соучаствующего проектирования, каковы его эффекты, а также как устроена его сфера.

Ключевые слова: соучаствующее проектирование; вовлечение; соучастие

Цитирование: Верещагина Е. И. (2021) Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 7–25. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp6220217-25>

1. См. напр., Драконопроект: <http://drakonoproject.com/>; Друзья Карповки: <https://vk.com/karpovkafriends>; Соучаствующее проектирование: как москвичи меняют свои дворы: <https://www.mos.ru/news/item/79344073/>; Троицк.Среда. Жители – соавторы перемен в городе: <https://troitsksreda.ru/>.

В современной российской урбанистике соучастующее проектирование как явление – один из наиболее актуальных и интересных предметов для исследования. Портфель отечественных практиков постепенно пополняется новыми кейсами, формируется единая методологическая основа практики, определяются возможности и ограничения проектов, выполненных с вовлечением в них бенефициаров. Именно поэтому я предлагаю вместе обратиться к этому предмету и попытаться оценить его со всеми свойственными ему сегодня сложностями.

В рамках задуманного исследования были поставлены следующие вопросы:

- Что входит в понятие соучастующего проектирования?
- Что в него вкладывают те, кто им занимается?
- Чем соучастие отличается от манипуляции и имитации?
- Применима ли шкала гражданского участия, предложенная Шерри Арнштейн [Arnstein, 1969], к российским практикам соучастия?
- Почему, хотя соучастующее проектирование, по сути, является универсальным инструментом, в подавляющем числе случаев оно используется в проектах благоустройства (и непопулярно, например, в сфере образования или иных областях, где точка зрения конечного пользователя на проблему так же важна)?
- Почему соучастующее проектирование оторвано от местного самоуправления и не закреплено ни в одном законе?
- Что является продуктом и результатом соучастующего проектирования, а также в чем состоят его эффекты (что оно меняет)?
- Как устроена сфера соучастующего проектирования: кто заказчики и исполнители, что такое ресурсы?

Логика исследовательского поиска определена теоретическими положениями В. Л. Глазычева, собственным опытом наблюдения за практиками соучастующего проектирования в России с 2015 года по настоящее время, а также практическим опытом на позиции муниципального депутата [Глазычев, 1995].

Цель исследования – зафиксировать основные характеристики складывающейся в России практики соучастующего проектирования. Для этого было решено прове-

сти эмпирическое исследование, основанное на серии экспертных интервью, которые позволят выявить и зафиксировать позиции экспертов из сферы соучастующего проектирования и, таким образом, определить круг точек зрения на проблемы этой практики.

В ходе работы были поставлены и выполнены следующие задачи:

1. Выделить наиболее яркие примеры реализации проектов с применением методов соучастующего проектирования и исходя из полученного списка выбрать экспертов.
2. Провести экспертные интервью.
3. Проанализировать собранные мнения: зафиксировать наиболее значимые выводы, определить экспертные позиции, сделать обобщения и отметить вопросы, по поводу которых эксперты расходятся.

В качестве экспертов были выбраны специалисты, не первый год использующие методы соучастующего проектирования (в первую очередь в малых городах и региональных проектах), опытные практики, авторы методических материалов. Все эксперты, попавшие в выборку, начали использовать данный подход или метод задолго до начала его масштабного распространения в России. Также все эксперты обладают серьезным организационным, административным или профессиональным ресурсом и, таким образом, существенно влияют на развитие практики в России: реализацию региональных и муниципальных программ, создание методических пособий и образовательных программ, определение критериев оценки для федеральных, региональных программ, от которых в том числе зависит финансирование проектов. Каждый из опрошенных экспертов внес заметный и конкретный вклад в становление отечественного подхода соучастующего проектирования. Для одних экспертов соучастующее проектирование – основной инструмент и фокус работы, для других – одна из составляющих более сложных (и разнонаправленных) проектов.

В качестве экспертов выступили:

- Наталия Фишман-Бекмамбетова, Советник Президента Республики Татарстан, куратор Программы развития общественных пространств Республики Татарстан. При участии Наталии в Татарстане впервые в широком масштабе

была применена практика соучаствующего проектирования².

- Надежда Снигирева, основательница «Проектной группы 8». Компания является пионером в области соучаствующего проектирования в России, реализовала более 200 проектов, основанных на этом подходе, в 60 городах. Автор методических рекомендаций по организации соучаствующего проектирования Минстроя России [База знаний; Снигирева, 2017].
- Петр Иванов, урбанист, социолог, исследователь партиципаторного планирования и соучаствующего проектирования, сооснователь лаборатории «Гражданская инженерия». В качестве городского активиста работал над программой благоустройства московского двора в Тропарево-Никулино с участием горожан.
- Юлия Бычкова, директор арт-парка «Никола-Ленивец», продюсер фестиваля ландшафтных объектов «Архстояние» (Никола-Ленивец) и фестиваля «Арт-Овраг»³ (Выкса). В своей практике применяет методы соучаствующего проектирования.
- Артем Гебелев, руководитель экспертной группы Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Одна из весомых групп критериев при оценке проектов конкурса связана со степенью участия жителей.
- Святослав Мурунов, идеолог и основатель сети Центров прикладной урбанистики. Специализируется на работе с городскими сообществами, внедряет технологию социального проектирования, выступает с последовательной критикой российских практик соучаствующего проектирования.
- Константин Кияненко, доктор архитектуры, профессор кафедры архитектуры и градостроительства, ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет». Исследователь социальных основ в профессии архитектора и в формировании среды.

- Олег Паченков, директор Центра прикладных исследований Европейского университета в Санкт-Петербурге, консультант программы инициативного бюджетирования «Твой бюджет»⁴. В основе программ инициативного бюджетирования лежит тот же подход, что и в практиках соучаствующего проектирования⁵.

Интервью проводились с 1 июля по 1 сентября 2020 года в формате онлайн-конференций. Длительность интервью — от 30 минут до 1,5 часа. Все приведенные ниже цитаты верифицированы интервьюируемыми, получено согласие на их использование с указанием авторства. Со списком вопросов, предложенных экспертам, можно ознакомиться в Приложении 1.

Далее речь пойдет о наиболее значимых выводах из собранного материала, в которых отражены экспертные позиции, сделаны обобщения, отмечены расхождения и выявлены области для последующего изучения.

Составляющие и ценностный базис понятия

Надежда Снигирева считает, что

соучаствующее проектирование — это соучастие всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений, обсуждения проблем, формирования программы развития территории с учетом реальных потребностей и реального влияния на ситуацию разных заинтересованных.

По словам эксперта, понятие и определение пришлось сконструировать специально для российского контекста, поскольку в западной практике встречался только «несколько иной» термин *participatory design* [Muller, Kuhn, 1993]. При этом, по ее мнению, в малых городах — независимо от определения соучаствующего проектирования — у горожан есть понимание, что «самое важное — выстроить открытую, прозрачную, желательную максимально

2. См. подробнее: Гильманов А. «...по щелчку не спроектируешь какое-то сообщество, его создание — длительная работа», 27.02.2019 // Tatlin: https://tatlin.ru/articles/po_shhelchku_ne_sproektiruesh_kakoe-to_soobshchestvo_ego_sozdanie-dlitelnaya_rabota, а также — Парки и скверы Татарстана: <http://park.tatar/>.

3. Арт-Овраг. О проекте: <https://artovrag.com/about>.

4. Официальный сайт проекта «Твой Бюджет»: <https://tvoybudget.spb.ru/>.

5. Путин подписал закон об инициативном бюджетировании: <https://tass.ru/ekonomika/9008193>.

6. Попытка прийти к такой модели соучастия предпринимается в Вологде. См., напр., группу в социальной сети «ВКонтакте» «Лаборатория городской среды. Вологда»: <https://vk.com/vologda.sreda>.

демократическую процедуру, в которой люди принимают решения, определяют программу места».

Константин Кияненко отмечает, что

соучаствующее проектирование — это привлечение к процессу создания среды конечных пользователей. Тех, кто станет обитателями этой среды.

Юлия Бычкова дает свою версию:

Соучаствующее проектирование — это вовлечение всех заинтересованных сторон проекта с самого начала, с зарождения проекта. Вовлечение всех заинтересующихся лиц, всех пользователей проекта. Это процесс, который генерирует совместные идеи по тому, каким быть общественному пространству, каким быть общественному проекту. С учетом мнения всех заинтересующихся лиц.

С точки зрения Петра Иванова,

соучаствующее проектирование — это вовлечение граждан в процесс принятия решений в области благоустройства (иногда строительства).

Для уточнения содержания понятия соучаствующего проектирования был проведен анализ определений, прозвучавших в ходе экспертных интервью. Все фразы, определения, характеристики, данные в ходе интервью, были разбиты на смысловые единицы, которые затем были объединены в группы. Всего получилось пять групп: «власть/бюрократия», «политика/идеология/ценности», «субъектность», «инструмент/практика/технология», «процесс». С опорой на выделенные группы можно увидеть несколько значимых характеристик, на которые обращают внимание эксперты в своих определениях.

Во-первых, соучаствующее проектирование выступает как новая форма бюрократии, адекватная запросам конечного пользователя. Константин Кияненко отмечает:

В западной практике ключевой ценностной опорой соучастия является оппозиция между представительной демократией и демократией прямой. Как только представительная демократия оказывается несостоятельной решать проблемы, бюрократизируется, так появляется нужда в других формах, трансляции сигналов снизу, на те уровни, где

принимаются решения. Это одна из главных опор.

Во-вторых, соучаствующее проектирование не следует рассматривать обособленно: на возможность использования соответствующего инструментария влияют и другие процессы, происходящие в обществе, городе и стране в целом. Влияют также политика и идеология. Одна и та же методика, применяемая в разных ценностных рамках, может кардинально отличаться по сути и по результату. В одном случае она может стать способом трансляции ценностей и построения гражданского общества, в другом — способом взять под контроль гражданские инициативы или имитировать участие. По словам Петра Иванова,

через соучаствующее проектирование мы создаем демократически приемлемую платформу, которая позволяет людям создавать ту конструкцию общественных отношений в общественных пространствах, которая будет всех компромиссно радовать.

Святослав Мурунов отмечает, что соучаствующее проектирование — лишь инструмент:

Технология как молоток. Он либо гвозди забивает, либо по голове бьет. То же самое с соучаствующим проектированием. Основная критика моя, что государство использует соучаствующее проектирование не по назначению.

В-третьих, соучаствующее проектирование — это не только методика: важна и мотивация организаторов, заказчиков и исполнителей. Наталия Фишман-Бекмамбетова отмечает: «Само по себе соучаствующее проектирование не является ценностью. Ценностью является желание услышать людей, сделать так, как они хотят».

Определение соучаствующего проектирования зависит от позиции, с которой это определение дается. Эксперты отмечают, что для разных позиций (чиновник, модератор, профессионал и другие) характерно разное понимание сути явления, а также формирование нескольких слоев понимания соучаствующего проектирования.

В-четвертых, наиболее значимая характеристика соучаствующего проектирования — наличие двух фокусов. Первый — *соучастие* — находится в плоскости коммуникации, взаимодействия, техник

и организации процесса и направлено на тех, кто в нем участвует. Второй – *проектирование* – в плоскости материальной среды и касается проектных решений, рациональности использования ресурсов, работы профессионалов, привлечения экспертизы, разработки программы места. Несовпадение этих фокусов (один направлен на людей, второй на пространство) делает соучаствующее проектирование многослойным понятием, в котором заложено базовое противоречие.

В зависимости от того, на какой из этих фокусов направлено внимание, практики могут либо учитывать сразу оба (и сообщество, и пространство), что бывает редко, либо выстраивать работу вокруг одного из них (чаще внимание уделяется пространству, в то время как сообщество не принимается в расчет или полностью игнорируется).

Исключение – определение, которое дает Олег Паченков. Он уделяет внимание двум компонентам – этическому (*«связан с развитием общества, демократии, гражданского самосознания и так далее, нельзя насильно осчастливливать людей или причинять добро»*) и прагматическому (*«горожане как люди с уникальным пользовательским опытом и носители экспертизы о городе», «профилирование под конкретного очень разнообразного пользователя требует консультации людей»*).

Другое противоречие, вытекающее из структуры соучаствующего проектирования, связано с тем, как воспринимается его участник. Первый вариант: участник-субъект, то есть способен осознавать свои действия и быть соавтором изменений. Второй вариант: участник-объект, кто-то привлекает его для участия. Здесь возникает вопрос: горожане изначально субъектны (они сами «эксперты своей жизни») – или субъектность (осознание возможности и способности влиять на процессы, которые происходят в городе) и есть главный эффект и главный результат соучаствующего проектирования? К этому вопросу в своих рассуждениях нас подводит Петр Иванов, который обращает внимание на противостояние:

Это главное противоречие соучаствующего проектирования. Оно заинсталлировалось в систему вертикали, в систему бюрократии. Противоречие – потому что наша конструкция власти подразумевает, что горожанин объектен. А здесь ему подсовывают инструмент, который вытягивает людей на субъект-

ность. Дальше на местах возникает клинч этих двух логик. Эта история разворачивается в один из двух сценариев. Есть сценарий того, что это новая форма дворцового бала, который раньше реализовывался с помощью праздника, общественных слушаний или чего-то еще. Теперь это работает «при дворе у мэра» в виде соучаствующего проектирования. Либо это становится стартом некой революции, когда люди понимают, что это инструмент, с помощью которого они могут добиться своего.

Таким образом, по моему мнению, для анализа практик соучаствующего проектирования нужно учитывать более широкий контекст и отвечать на вопросы:

- На каких принципах строится соучаствующее проектирование?
- Есть ли профессиональный кодекс у его инициатора?
- Как процесс соучаствующего проектирования отражен в нормативных документах?
- На какие сферы распространено?
- Насколько конкурентна политика города, в котором происходит соучаствующее проектирование?
- Является ли соучастие инструментом политической конкуренции?
- Применяются ли в городе форма осуществления горожанами местного самоуправления?

Соучаствующее проектирование: ограничение сферы применения

Эксперты отмечают, что практики соучаствующего проектирования могут использоваться не только в пространственном контексте. Они могут быть применены там, где в решении заинтересованы и городская система управления, и сфера бюджетирования, и практики культурного программирования. *«По сути, даже правки в Конституцию тоже могут создаваться методом соучаствующего проектирования»*, – говорит Юлия Бычкова. Константин Кияненко, в свою очередь, отмечает:

Соучаствующее проектирование близко к понятию *participatory design* (партиципаторный дизайн), который можно определить как «демократический процесс проектирования, основанный на аргументе, что пользователи должны быть вовлечены в проекты, которые

они будут использовать, и что все заинтересованные стороны, включая и особенно пользователей, имеют равный вклад.

Однако в отечественной практике соучаствующее проектирование ограничено в основном проектами в сфере благоустройства и пространственного развития городской среды. Каковы возможные причины такого сужения сферы применения?

Объяснение вероятно в том, что власть готова давать возможность влиять на решения в одних сферах и не готова давать ее в других. Если применять соучаствующее проектирование в других сферах, это может повлечь за собой запрос на перераспределение полномочий между властью и обществом, поменять баланс сил в городе. Святослав Мурунов отмечает: *«Просто государству выгодно было при запуске программы «Комфортная городская среда» сузить фокус внимания»*. Надежда Снигирева отмечает, что при запуске практик соучаствующего проектирования благоустройство было не самоцелью, а подходящим способом начать выстраивать диалог в городском сообществе: *«Наша цель не в благоустройстве, общественное пространство – хороший повод для договоренностей, способ подумать про город. Довольно безопасный для всех участников процесса и бесконфликтный. Но в целом мы видим миссию по развитию этой практики в интеграции ее во все виды городского развития»*.

Таким образом, в этом тексте выдвигается следующая гипотеза: благоустройство – относительно безопасная сфера для того, чтобы попробовать соучаствующее проектирование, но на реальное перераспределение власти никто не готов. В благоустройстве же ответственность сравнительно невысока, масштаб ограничен, и оно не сможет нанести колоссального негативного урона. К тому же для работы с этой сферой местной администрации можно не привлекать дополнительную экспертизу, а справиться своими силами, что сложнее сделать в других сферах. Константин Кияненко подтверждает: *«Власть абсолютна не заинтересована в том, чтобы соучастие от стрижки газонов переходило к вопросам более существенным. Даже в сфере градостроительства принятие решений связано с колоссальными материальными ресурсами»*.

Иная версия объяснения может заключаться в том, что соучаствующее проектирование вовремя попало в бюрократическую повестку именно в сфере благоустройства.

Развитие практик соучаствующего проектирования и их масштабирование на всю страну непосредственно связано с реализацией национального проекта «Жилье и городская среда»⁷ и приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды». Национальный проект реализуется с 2018 по 2024 год, его бюджет превышает 1 трлн рублей. В рамках этого проекта финансируется и реализуется большинство работ по изменению общественных пространств в малых городах. В свою очередь, одна из ключевых целей приоритетного проекта – увеличение доли граждан, которые принимают участие в решении вопросов развития городской среды, до 30%. [Национальный проект...]

Другое объяснение лежит в плоскости городской политики. Результат изменения городской среды можно увидеть быстро, эффект будет заметным. Некоторые политические субъекты заинтересованы использовать его в своих целях. *«Почему благоустройство? Потому что быстрый результат. Маленький бюджет относительно остальных вложений. Быстрые изменения, которых можно достичь за полгода, реализовать какой-то проект. Люди видят изменения, видят, что они повлияли. У них меняется отношение к городу, к такому субъекту, как муниципальная, региональная власть. Появляется доверие. В других сферах результат может быть более долгосрочным и менее предсказуемым»*, – отмечает Надежда Снигирева. *«С точки зрения формирования ответственного осознанного общества городская среда – тоже эффективный тренажер. Понятный цикл обратной связи и результат – все это ощутимо»*, – говорит Артем Гебелев.

Сейчас соучаствующее проектирование не поддерживает обратную связь и не помогает налаживать коммуникацию. Его сфера применения предельно сужена: проекты развития городской среды стремятся учитывать лишь пространственный контекст, нацелены на создание общественных пространств, благоустройство и конкретные проектные решения. Именно поэтому эти практики часто подвергаются критике и характеризуются как имитационные.

7. Национальный проект «Жилье и городская среда»: <https://futuresussia.gov.ru/zhile-i-gorodskaya-sreda>.

Продукт и результат соучаствующего проектирования

Выше было сформулировано базовое противоречие самого понятия соучаствующего проектирования: один фокус направлен на пространство и воплощение в нем конкретных решений, другой — на коммуникацию между людьми и распределение (или перераспределение) ролей в сообществе. В этом тексте будем считать пространство продуктом, а коммуникацию — результатом соучаствующего проектирования. Так, Артем Гебелев отмечает, что продуктом соучаствующего проектирования может быть *«востребованное и воспроизводимое и саморазвивающееся — живое пространство» в связке с «сообществом, разделяющим ответственность за городское развитие».*

Какими характеристиками должна обладать коммуникация, чтобы быть результативной? Опираясь на собранные ответы экспертов, можно сделать следующие обобщения.

Во-первых, в результате соучаствующего проектирования все участники процесса должны иметь возможность согласовать друг с другом свои интересы, приходиться к решениям, которые все будут считать легитимными.

Во-вторых, в результате соучаствующего проектирования все участники по-новому оценивают свои возможности и ограничения: их интересы «приземляются» на территории, проявляется субъектность каждого. *«Люди в новом пространстве по-новому начинают взаимодействовать, через новое пространство понимать, что у них есть ощущение города, гражданства, себя в этом месте»,* — отмечает Петр Иванов. Артем Гебелев говорит о формировании у участников соучаствующего проектирования *«ощущения, что их слышат, они могут самореализовываться, творить, быть собой, которым быть хочется».*

Именно это, по мнению Святослава Мурунова, отличает реальный процесс соучаствующего проектирования от имитации. Он критикует сложившиеся условия и нынешнее положение вещей: *«Хочу фонтан». Зачем тебе лично фонтан? «Хочу фонтан и все». Имитационность технологии соучаствующего проектирования определяется наличием субъектности. По всей стране парки брошенные даже построенные: ими никто не управляет. Потому что симитировали соучастие. Спросили, что вы хотите. Никто не спросил почему. Не было согласования интересов. Не было*

вопроса, как это поменяет мою личную экономику, личные сценарии. Мы поработали на уровне хотелок. Что вам надо? Шоколада. В результате соучаствующего проектирования каждый участник процесса должен поменяться: я что-то понял и изменил стратегию поведения. Например, я понимаю, что если есть сквер, то я могу по субботам учиться фермерским рынком управлять. У меня появилось приземление своего интереса».

В-третьих, в результате соучаствующего проектирования появляется группа людей, которая готова работать ради устойчивости проекта, вкладывать свои силы в дальнейшем.

Эффекты соучаствующего проектирования

Эффекты соучаствующего проектирования сегодня практически никак не измеряются, хотя материала и кейсов для этого достаточно. Эксперты высказали предположения о возможных продуктах и результатах соучаствующего проектирования. Исходя из этих ответов удалось сформулировать возможные критерии и индикаторы для измерения эффектов применения соучаствующего проектирования (табл. 1).

В целом эффекты можно разделить на краткосрочные и долгосрочные, пространственные и социальные. При оценке проекта с соучаствующим проектированием я выделила особенности, которые необходимо принимать во внимание. Довольно сложно оценить эффект соучаствующего проектирования отдельно от эффекта всего проекта. Эксперты предлагают измерять в основном долгосрочные эффекты, а для них нужно предельно внимательно выбирать измеримые индикаторы. Возможно, их стоит закладывать на этапе разработки проекта. Важно, чтобы они были подобраны не формально. В. Л. Глазычев в лекции, посвященной технологиям развития местных сообществ, отмечал:

Несколько позже я стал отслеживать простейшие индикаторы. Вот не показатели, показателей можно написать 250 штук подряд, бюрократия обожает писать показатели, а не индикаторы. Скажем, индикаторы типа жизни или зажиточности великолепно фиксируются масштабом проданного бензина на автозаправках — поддельный, не поддельный, разбавленный, не разбавленный, но так или иначе. Часы, проговоренные по мобильному телефону. Наличие

Возможные критерии	Длительность эффекта	Пример индикатора
Ответственность муниципалитета за пространство /повышение культуры использования городского пространства городскими сообществами	Краткосрочный	Сокращение издержек на эксплуатацию, участие людей в субботниках или самостоятельная организация аналогичных мероприятий
Использование местной властью практик соучаствующего проектирования в последующих городских проектах	Краткосрочный	Инициация соучастия для разработки проектов на других территориях
Изменение восприятия пространства горожанами	Краткосрочный	Увеличение количества фотографий в социальных сетях/увеличение длительности пребывания в пространстве / количество мероприятий, проведенных в пространстве
Плотность, типология и разнообразие городских сообществ	Долгосрочный	Качественные исследования сообществ
Сложность и специализация городского предпринимательства / появление на территории экспертизы (наличие на территории специалистов, имеющих компетенции для создания аналогичных проектов с использованием приемов соучаствующего проектирования)	Долгосрочный	Появление местных проектных бюро
Отношения и уровень доверия в городском сообществе / сплочение городских сообществ	Долгосрочный	Готовность к совместным практикам
Проявление стратегического мышления в городском сообществе	Долгосрочный	Старт и/или повышение открытости процедур обсуждения стратегических документов, например Генплана
Устойчивое развитие проекта	Долгосрочный	Количество людей, прямо или косвенно вовлеченных в проект

Таблица 1. Возможные критерии и индикаторы для измерения эффектов применения соучаствующего проектирования
Источник: составлено автором.

мобильных телефонов у младшеклассников, выходящих на улицу в школе [Глазычев, 2010].

Чтобы внедрить постпроектные исследования, можно закрепить их в административных практиках на уровне обязательных. Так, уже сейчас в Стандарте вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды [Стандарт..., 2020] компонентом этапа функционирования пространства является «постпроектный анализ социальных, экономических и культурных эффектов». Однако методология подобных исследований пока не разработана.

По моему мнению, для постпроектных исследований пока нет реального заказчика, хотя можно опробовать методологию

на реализованных кейсах, например на проектах Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Для оценки конкурсных заявок я сформировала таблицу, в которой сформулированы критерии, часть из которых может быть использована для постпроектного исследования.

Святослав Мурунов отмечает важность формирования такой модели города, которая укажет на измеряемые параметры: *«Все эти параметры являются производными от модели. Если у тебя есть модель, ты можешь ей любые вопросы задавать. Она тебе будет давать ответ, что изменится. Если нет модели, ты какой KPI ни сформулируй, он непонятно откуда взялся».*

Константин Кияненко говорит о важном эффекте сплочения городских сообществ и появления у людей понимания, что они могут влиять на результат: *«Люди, которые приходят на эти мероприятия, уходя, становятся другими. Они лучше организованы. Они представляют комьюнити. У нас в городах дела с комьюнити обстоят плохо. Люди слабо связаны между собой. А совместная деятельность – это важный результат».*

Наталья Фишман-Бекмамбетова подчеркивает важность мониторинга изменения пространства: *«Есть регламент, по которому мы по итогам благоустройства территории через некоторое время проводим повторную встречу с жителями и на основе их обратной связи вырабатываем рекомендации, пожелания на следующие этапы работ. Благодаря этому у нас есть возможность дополнять, развивать территорию, что-то менять и исправлять на следующих этапах благоустройства».* Также она говорит о том, что целесообразно измерять эффекты не от соучаствующего проектирования как от одного из этапов, а от всего проекта в целом: *«Для меня соучаствующее проектирование – это естественная часть нашей технологии. Специального фокуса на этой теме у меня нет, это не самоцель. На самом деле соучаствующее проектирование ни разу не более важно, чем, например, качественная дальнейшая эксплуатация территории. Это просто один из эффективных прогрессивных управленческих инструментов. И его применение с высокой вероятностью свидетельствует о том, что люди будут довольны полученным результатом».*

Юлия Бычкова считает одним из важных критериев устойчивость проекта. Под этим

подразумевается то, что *«проект не умирает, что он продолжает жить, продолжает генерировать смыслы, у него появляются сателлиты. Он перестает зависеть от одного источника финансирования. О нем начинают писать, на основе этого проекта начинают учиться»*.

Олег Паченков считает, что эффекты связаны «с превращением горожан в граждан» – с развитием навыков sociability (социальность) и civility (гражданственность):

Это навыки совместной жизни в городе. Это навыки коммуникации, навыки ведения переговоров и договороспособности. Навыки, связанные со способностью подняться над персональными интересами, думать о public good. Развитие этих навыков меняет людей. Это становятся другие люди: люди, думающие по-другому о себе, о городе, о других людях в этом городе. Люди, способные брать ответственность за что-то в этом городе.

Петр Иванов говорит о важности измерения косвенных показателей, таких как «уровень счастья» [Westhoff, 2021], который *«с высоким уровнем вероятности может быть достигнут именно через соучаствующее проектирование в отличие от манипуляции»*.

Базовые различия соучастия, манипуляции и имитации

Одной из самых известных типологий, применимых к соучаствующему проектированию, является Лестница гражданского участия, которую в 1969 году на основе анализа федеральных социальных программ разработала американская исследовательница Шерри Арнштейн [Arnstein, 1969]. Лестница гражданского участия представляет собой типологию стратегий привлечения общества к принятию решений и включает восемь градаций: манипулирование, психотерапию, информирование, консультирование, умиротворение, партнерство, делегирование полномочий, гражданский контроль.

Опрошенные эксперты, отвечая на вопрос о том, на какой ступени, согласно Арнштейн, находится соучастие в России, оценивают эту практику по-разному: и как информирование, и как консультирование, и как партнерство. Реальная степень участия зависит от множества факторов, например географии реализации проекта,

административного устройства региона, культурных и местных особенностей.

Константин Кияненко отмечает, что могут существовать *«особые изощренные местные формы манипулирования общественным сознанием»*. Также в российском контексте лестница может быть с меньшим количеством «высоких» ступенек, примером тому служит высказывание Надежды Снигиревой:

У нас нет делегирования власти, к сожалению. Я не понимаю, какие механизмы [могут подойти] под существующую реальность. Делегирование власти должно юридически закрепляться. Мы для себя решили, что последний этап, который возможен сегодня, это этап партнерства, когда люди объединяются на равных на основе инициативы.

Артем Гебелев акцентирует внимание на культурной специфичности применения этого метода: *«Мы пока об этом говорим очень средне-либерально, европейски. Крым – другая культура, Дальний Восток – третья, Сибирь – четвертая. Я бы преломлял понятие вовлечения в зависимости от региона»*.

Стоит также отметить, что иногда развитие степени участия невозможно не только в силу неготовности тех, кто обладает ресурсом (организаторов), но и из-за неготовности других участников. Надежда Снигирева отмечает:

Люди не готовы ответственность брать: «вы архитекторы, вы и решите, как для нас лучше. Мы можем сказать, но мы не можем это решить, мы боимся брать на себя ответственность». Или, например, мы предлагаем коллективный орган принятия решений прорабатывать, и не все готовы в этом участвовать. «Я не хочу, потом буду крайним перед своими соседями».

Практики соучастия зачастую подвергаются критике за схожесть с манипуляционными техниками. Манипуляция в данном случае – тип социального взаимодействия, при котором один из участников имеет осознаваемую или неосознаваемую тактику изменить результат взаимодействия в своих интересах, или же это отстаивание публичных интересов в ходе публичной коммуникации. Важно, что манипуляционные техники не всегда осознаются теми, кто их практикует.

Проанализировав ответы экспертов, удалось сделать следующие обобщения:

1. Соучастие возможно только там, где участвуют субъекты (они понимают, что могут изменить), иначе это манипуляция.
2. Соучастие происходит не в строго заданных временных рамках и формах, а в ритме и темпе, которые сообщество может себе позволить. Показательно, что сейчас практика использования инструментов соучаствующего проектирования в регионах нередко ограничена временем и форматами Конкурса малых городов и исторических поселений Минстроя РФ и не выходит за его рамки (начинается со стартом подготовки заявки и заканчивается после подачи).
3. Соучастие приводит к побочным и долгосрочным эффектам (эффект «кругов по воде»). *«Если прийти с идеей в соучаствующее проектирование, то она вырастает в целый комплекс смыслов, идей сообществ. Возникают люди, которые готовы брать на себя ответственность, возникают ресурсы, публикации. Маленькая твоя идея превращается в целую армию задач. Проект начинает прорастать»,* – говорит Юлия Бычкова. *«У манипуляции такого быть не может. Это просто декларация намерений публичная в извращенной форме»,* – отмечает Снигирева.
4. Для соучастия характерны понятные и прозрачные изначальные рамки, доступность всех исходных данных, установление «правил на берегу». Надежда Снигирева подчеркивает: *«Отличить можно тем, что в вовлечении честно обозначены все исходные данные. Информация открытая, мы делаем все возможное исходя из реальных условий, чтобы люди принимали участие. Мы честно обозначаем рамку – что получится, а что не получится. Манипуляция – мы подводим людей к тому, что мы хотим получить».*
5. Для манипуляции характерно нарушение принципа равного доступа, исключение кого-либо из числа участников, использование практик соучаствующего проектирования в качестве ресурса стороннего проекта (например, предвыборной кампании).
6. Манипуляция может заключаться в определении ключевых решений за его участников (например, выбора

объекта). *«Бывают ситуации, когда у города есть гораздо более приоритетные проблемы, чем благоустройство общественных пространств. Например, город страдает от того, что у него не газифицирован частный сектор. Проект газификации частного сектора стоит столько же, сколько проект, который они подают на комфортную городскую среду для благоустройства парка на окраине рядом с заводом»,* – замечает Петр Иванов.

Для того чтобы отличать практики соучастия от манипулятивных приемов, я предлагаю следующие критерии (табл. 2).

Соотношение соучаствующего проектирования и местного самоуправления

Местное самоуправление – это самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения (по: [Об общих принципах организации..., 2003]). Подобно соучаствующему проектированию оно предполагает участие жителей в принятии решений. Формы осуществления местного самоуправления, закрепленные в законодательстве: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция, опрос, обращения в органы местного самоуправления.

В настоящее время соучаствующее проектирование выступает по отношению к местному самоуправлению как надстройка. Его практики никак не зафиксированы нормативно и соответственно воспринимаются на местах как опция или эксперимент. Они используются ограниченно, в основном в проектах благоустройства. Этому есть несколько причин:

Во-первых, в местном самоуправлении нет работающих механизмов, позволяющих практикам соучаствующего проектирования встроиться в градостроительные процессы, закрепленные на официальном уровне, – например, действовать в рамках публичных слушаний [Организация и проведение..., 2018].

Во-вторых, у местной власти нет мотивации обращаться к соучаствующему проектированию. Она не готова делиться властным ресурсом и усиливать влияние жителей на конечные решения [Чирикова, Ледяев, Ледяева, 2015; Чирикова, Ледяев,

Критерий	Соучастие	Манипуляция
Кто принимает конечные решения? (вплоть до отмены проекта)	Все участники	Инициатор соучаствующего проектирования / один интересант
Какова сфера применения проекта?	Любая	Исходно заданная область (благоустройство, конкретная территория)
Кто определяет сферу/объект?	Профессионалы / любой участник	Заказчик (местная или региональная власть, бизнес)
Понятна/непротиворечива ли мотивация заказчика/ инициатора для соучаствующего проектирования?	Да, она открыто обозначена	Нет, она не проявлена или не сформулирована в принципе
Могут ли участвовать все желающие?	Да	Нет, круг ограничен
Как учитывается мнение тех, кто не принимал участие?	Обеспечены форматы участия для неактивных граждан / сторон взаимодействия	Никак
Является ли соучаствующее проектирование дополнительным скрытым ресурсом для другого проекта?	Нет	Да, например, используется в ходе предвыборной кампании
Понимают ли участники, как их конкретное участие отразилось на содержании проекта? Могут ли привести примеры?	Да	Нет
Насколько разнообразны применяемые форматы соучаствующего проектирования в зависимости от разных аудиторий?	Разнообразны. Для каждой аудитории использованы «точечные» форматы. Проведены мероприятия с участием ВСЕХ заинтересованных сторон	Низкое разнообразие форматов мероприятий, выбран один или небольшое количество форматов, которые применяются для разных аудиторий
Есть ли у проекта косвенные эффекты, которые не связаны с проведенными мероприятиями и выйдут за границы проектирования?	Да	Нет

Таблица 2. Критерии определения соучастия и манипуляции

Источник: составлено автором.

2017]. Соучаствующее проектирование меняет коммуникацию между всеми его участниками, что может быть невыгодно одному из них. Святослав Мурунов отмечает:

Если поставить мэра и активиста и задать один и тот же вопрос и они на него ответят, они оба изменятся. Они услышали позиции друг друга. Они будут понимать, что у них равные права на высказывания при разных полномочиях. Это меняет участие.

Артем Гебелев указывает на низкую «договоропригодность» у участников подобного взаимодействия, она осложняет внедрение практики в закон.

В-третьих, муниципалитеты зачастую не являются реальными заказчиками. По словам Мурунова, в городах воспринимают соучаствующее проектирование как «*дополнительную нагрузку для муниципалитета, который пытается бросить его на кого угодно – активистов, приезжих экспертов*». В то же время это может происходить потому, что у городов нет ресурсов (в том числе необходимых компетенций) на самостоятельную организацию соучаствующего проектирования, для этого нередко приходится пользоваться услугами привлеченных специалистов, опираться на их видение процесса. «Про-

цедура скорее выглядит так. Приезжает архитектор, дизайнер, экономист. Мэр, хочешь, я поработаю, а тебе придет 70 миллионов? «О, – говорит мэр, – хочу. Что сделать?» – подчеркивает Петр Иванов.

В-четвертых, высок риск роста использования имитационных или манипуляционных техник муниципалитетами, поскольку нет ни реальной мотивации для использования соучастия, ни компетенций для организации соучаствующего проектирования, ни нормативно-правовой базы [Ледяев, 2012].

Исходя из вышеперечисленного, маловероятно, что в будущем инструмент соучаствующего проектирования станет популярен и будет широко использоваться в местном самоуправлении. Соучаствующее проектирование так и останется надстройкой, которая не подкреплена ни нормативной базой, ни мотивацией местных властей, ни ресурсами для организации.

Сегодня практика соучаствующего проектирования иначе внедряется в работу муниципалитетов. Большое влияние на это оказывает Конкурс проектов обновления городской среды в малых городах и исторических поселениях. В основном это влияние обусловлено масштабом конкурса: потенциально в нем могут участвовать все малые города страны – 963 из 1117 городов России. Он проводится с 2018 года в рамках феде-

рального проекта «Жилье и городская среда». В конкурсе могут участвовать малые города численностью до 100 000 человек, а также исторические поселения. Он обеспечивает финансирование из государственного и регионального бюджетов лучшим заявкам с проектами «по созданию привлекательных городских пространств, способствующих повышению качества жизни, привлечению в город посетителей, развитию индустрии услуг»⁸. Совокупное финансирование, которое получают 80 победителей, достигает 10 млрд рублей. Одним из критериев конкурсной оценки заявок, а значит, и привлечения финансирования является «степень и разнообразие форм участия граждан». Сейчас для подготовки заявки администрации привлекают сторонние организации (архитектурные, консалтинговые компании) или же используют собственные ресурсы и руководствуются методическими материалами, которые есть в открытом доступе (например, Стандартом вовлечения жителей в проекты развития городской среды). Конкурс интересен местным администрациям, желающим привлечь финансирование в бюджет, а также повысить лояльность жителей и руководства региона (это один из косвенных эффектов конкурса). Надежда Снигирева называет его «самой дорогой и успешной образовательной программой для чиновников и горожан», потому что за ним стоит реальное финансирование и реализация проектов.

При этом дальше реализации конкурсных проектов соучаствующее проектирование практически не распространяется. Оно может стать повседневной практикой, если власть поймет выгоды от перераспределения полномочий. Наталия Фишман-Бекмамбетова подчеркивает:

Для меня административная ценность соучаствующего проектирования состоит в том, что я снимаю с себя ответственность за результат. Ведь это не я, а жители сами решают, что им нужно в парке. Жители сами формируют задание и этим делают его легитимным. В дальнейшем у них уже не возникает вопроса об обоснованности потраченных денег.

Отдельно от административной функции для меня важно, что люди привыкают, что могут договариваться о чем-то, что их мнение будет услышано

и что есть площадка, на которой может состояться доверительный разговор. При этом отмечу, что доверительный тон беседы никогда не становится сразу, а лишь со второго, третьего, четвертого круга, когда люди видят, что с ними разговаривают, выполняя обязательства.

Самое главное, чтобы вовлечение было не разовым театральным действием, исполняемым за деньги, а чтобы это было модальностью работы местных властей. Как только это происходит, то можно не переживать, что если люди вдруг придут и спросят, почему вы с нами обсудили парк и не обсудили школу, то последует нормальная реакция: «Давайте и школу обсудим».

Устройство сферы соучаствующего проектирования

Экспертам был задан вопрос о том, кто выступает заказчиком и исполнителем, какие у них есть ресурсы, а также какими компетенциями они должны обладать.

Заказчиками соучаствующего проектирования могут быть представители местной и региональной властей, градообразующие предприятия, девелоперы, объединенные городские сообщества, группы активистов, культурные и общественные институции. Вот основные типы заказчиков и их характеристики:

- 1. Городская администрация.** Экспертные интервью показали, что городская администрация зачастую не обладает пониманием целей и задач, сути соучаствующего проектирования, у нее нет компетенций в модерации и организации коммуникации, она организует соучаствующее проектирование самостоятельно или же ищет для этого профессионалов (если понимает ценность такого проектирования или если есть формальная необходимость). Причем города редко выступают как автономные заказчики соучаствующего проектирования. Обычно применение этой практики связано с их участием в мероприятиях федеральной программы и направлено на получение материальных ресурсов (бюджетного финансирования), а вместе с этим электоральных преимуществ (удовлетворенность электората растущим

8. Конкурс: малые города и исторические поселения: <https://gorodsreda.centeragency.org/>.

качеством жизни). Олег Паченков называет запрос на уровне муниципалитета «вмененным в обмен на деньги». Он отмечает: *«Чиновники на местах относятся к этому как к неизбежному злу. Они пытаются с этим злом справиться сами, чтобы сэкономить деньги, либо нанять третью сторону, чтобы она им все провела. Не могут сформировать требования к третьей стороне – что она должна сделать. Они говорят: “Спасите нас, сделайте что-то, чтобы мы могли отчитаться. У Минстроя написано, там общие требования, в детали вдаваться мы не хотим, не понимаем как, мы не хотим про это ничего знать”»*.

2. Структуры регионального уровня власти. Региональные центры компетенций были созданы для координации исполнения проекта «Формирование комфортной городской среды». К концу мая 2020 года такие региональные центры были созданы в 60 регионах страны⁹, а к 2024 году они должны появиться в каждом субъекте. Среди обозначенных Минстроем России целей создания центров – «повышение уровня вовлечения граждан, в том числе молодежи и добровольцев». Нужно дополнительно анализировать работу центров компетенций в разных регионах, но среди них существуют институты, подкрепленные ресурсами и компетенциями, активно использующие практики соучастия. *«Это регионы, в которых обычно адекватный губернатор, который делает советником кого-то либерально-гуманистического, а дальше создаются институты»*, – отмечает Артем Гебелев.

3. Представители бизнеса, который работает на территории. Этот заказчик редко выступает инициатором, поскольку до этого использовал маркетинговый подход и только начинает осознавать ценность и эффекты взаимодействия с конечным пользователем. Например, крупные торговые центры, такие как ИКЕА и «Мега», начинают проявлять интерес к соучаствующему проектированию. *«Торговые центры – это важные общественные пространства, которые хотят быть адаптирующимися к сообществам»*, – считает Петр Иванов. Мотивация такого заказчика рациональна и заключается в повышении привле-

кательности продукта для покупателя, повышении уровня доверия ради совершения сделки и последующего снижения конфликтов.

4. Городские сообщества, городские активисты. Эксперты отмечают, что в роли реальных заказчиков городские сообщества выступают редко, поскольку для них актуальнее другие форматы и запросы – городской активизм, например, в сфере разрешения градостроительных конфликтов [Медведев, 2017] или же запрос на модерацию, выявление интересов для кооперации, объединения и совместной деятельности. Городские сообщества обычно испытывают дефицит ресурсов для привлечения профессиональных модераторов и проектировщиков, развертывания полноценного соучаствующего проектирования.

5. Профессионалы (проектировщики). Заказ на соучаствующее проектирование может быть сформулирован и внутри профессионального сообщества. В таком случае сами проектировщики и консалтинговые компании не продают услугу по организации соучаствующего проектирования, а делают ее необходимым элементом своей деятельности. *«На самом деле речь идет о том, что составляющей этого процесса соучастия со стороны профессии должна выступать профессия в целом. Даже не отдельные архитекторы в силу своих убеждений, школы архитектурные особенные, чьи выпускники прошли подготовку левого толка. А именно потому, что они члены профессионального сообщества, которые нацелены на активную деятельность в общественных интересах»*, – объясняет Константин Кияненко. Если бы соучаствующее проектирование вошло в «профессиональный кодекс», это позволило бы избежать многих случаев использования имитационных и манипуляционных техник и в целом повысило бы качество практик [Кияненко, 2017].

В табл. 3 приведены ключевые характеристики заказчиков – кто может становиться заказчиком в российских практиках соучаствующего проектирования, какова мотивация заказчиков, какие им необходимы

9. Региональные центры компетенций по вопросам городской среды действуют в 60 регионах страны // Минстрой России: <https://minstroyrf.gov.ru/press/regionalnye-tsentry-kompetentsiy-po-voprosam-gorodskoy-sredy-deystvuyut-v-60-regionakh-strany/>.

Заказчик	Мотивация	Имеющиеся ресурсы / наиболее проявлены
Городская администрация	Исполнение формальных требований для участия в административных практиках Политические эффекты	Административный, организационный, мобилизационный (привлечение представителей бюджетного сектора в качестве участников соучаствующего проектирования)
Региональные центры компетенций	Исполнение показателей соучастия в федеральном проекте Создание качественных проектов для получения политических эффектов Конкуренция с другими регионами	Финансовый, административный, профессиональный
Представители бизнеса	Получение востребованного продукта Повышение доверия аудитории (пользователей, покупателей) для принятия решения Способ избежать дальнейших конфликтов Демонстрация политических амбиций Соответствие трендам	Финансовый, профессиональный, коммуникационный
Городские сообщества/активисты	Личная заинтересованность Повышение качества проектных решений Политические амбиции Способ разрешения конфликтов	Организационный
Профессионалы	Личная заинтересованность (например, потребность решить конфликт в своем родном городе) Повышение качества проектных решений и придание устойчивости проекту Соответствие статусу профессии	Профессиональный, коммуникационный

Таблица 3.
Характеристики заказчиков соучаствующего проектирования

компетенции, какими ресурсами они обладают.

Опираясь на сделанные выводы, можно говорить о практиках соучастия «сверху» и «снизу». Константин Кияненко предлагает рассматривать практики соучаствующего проектирования в спектре, где на одном полюсе находится активизм — левые силы, на другом — манипулятивные стратегии власти, то есть правые силы. *«Между ними самые разные по степени демократизма схемы. По сути дела, этот простор, эта шкала является самым продуктивным полем всего развития. В том числе развития города и жилища»*, — отмечает Константин.

Результаты соучаствующего проектирования зависят от изначального баланса всех позиций и наличия компетенций у каждой из них. Значимую роль здесь занимает держатель проекта или организатор соучаствующего проектирования.

Держатель проекта или организатор соучаствующего проектирования — это «сложносочиненная» позиция. Среди компетенций, необходимых такому специалисту, должно быть умение продуктивно коммуницировать с окружающими и моделировать обсуждения. Он должен обладать менеджерским, организаторским талантом и иногда быть архитектором, социологом

или аналитиком. Петр Иванов отмечает, что при реализации практик один или несколько навыков часто «выпадают»: *«В ситуации, когда применяются вслепую стандарты и рекомендации, используется не как рекомендация, а как руководство к действию, это ситуация, когда выпал методолог. Часто это ситуации, когда выпал и методолог, и исследователь»*.

Также специалист по соучаствующему проектированию должен иметь возможность и отстраниться от местного контекста, и погрузиться в содержание проекта. Мурунов отмечает, что надо особенно внимательно относиться к разделению позиций эксперта и модератора: *«Модератор может на самом деле играть в этот момент роль городского политика, пытаясь продвинуть свою тему»*. Наталия Фишман-Бекмамбетова отмечает, что запрос на создание механизма соучаствующего проектирования появился у нее потому, что в Татарстане, куда она переехала работать для обновления общественных пространств региона в 2015 году, она была сторонним экспертом и ей нужно было, чтобы кто-то верифицировал содержание:

У меня сразу было четкое понимание, что я как эксперт не владею предметом

до такой степени, чтобы полагаться на свое мнение. Точно так же я не могла быть на 100% уверена и в концепциях архитекторов, поэтому и решила, что более или менее объективным способом оценить, насколько эти предложения адекватны запросам людей, было спросить у них самих же. Это очень помогло.

Держатель практики несет ответственность за распределение сил и сохранение баланса позиций в рамках соучаствующего проектирования [Снигирева, 2014]. Особенно важна договоренность между теми, кто выделяет ресурсы на соучаствующее проектирование, и теми, кто его организует. Надежда Снигирева отмечает:

Ты можешь все честно сделать как архитектор, но нет заказчика, который готов работать честно. Или ты медиатор, отправил отчеты, а потом незаинтересованный субъект рисует не имеющее отношение к реальности. Так тоже бывает. Манипуляция ли это? Может, так просто получилось, потому что не нашли способа договориться, потому что нет времени на то, чтобы всех перевести на один уровень знаний, ценностного понимания и так далее.

Держатель практики должен быть заинтересован в устойчивости проекта и в дальнейшем воспроизводстве практики без него самого. Сейчас это реализуется редко. Повсеместно возникают примеры, когда для одного объекта в малом городе развернуто полноценное соучаствующее проектирование, так как процесс подкреплен экспертизой профессионала, для другого объекта при тех же исходных данных в том же городе экспертизы соучаствующего проектирования нет вовсе. Артем Гебелев отмечает:

Самое главное – быстро уйти. Базовая компетенция – ориентация на Exit. Я понимаю, что мне важно запустить эти процессы, научить людей договариваться. Но мне надо оттуда выйти. Моя задача – запустить систему, чтобы она работала сама без моего «участия». То есть тонкий, сложный процесс, вручную настраиваемый, но его цель – чтобы тебя там больше не было. В условиях рыночной экономики – это еще цель твоего заказчика, которому не хочется ждать, пока ты тешишь свое эго. Типичный запрос – приедьте,

научите и уедьте. Приедьте, сделайте и оставьте инструменты для самопроизводства.

Наталья Фишман-Бекмамбетова рассказывает:

Потом мы стали обучать людей. Сегодня у нас огромная часть обсуждения проводится без нашего участия. В Казани дирекция парков проводит. Есть методология, модераторы обученные. Всегда присутствуют наши архитекторы, у нас есть обратная связь, все адекватно. Наша задача была, чтобы постепенно муниципалитеты переняли подход, стали работать сами, не только по общественным пространствам. Это на некоторых территориях работает.

Олег Паченков отмечает, что в силу дефицита компетентных профессионалов и высокого спроса на их услуги устойчивости проектов не удастся добиться:

Везет тем, куда приходят профессиональные люди. Это, как правило, архитектурные бюро, имеющие в своем составе модераторов, архитекторов, социологов с образованием. Но таких бюро в стране считанные единицы. Они пытаются осваивать десятки городов и сходят с ума на этапе конкурса, как ненормальные носятся ко всем этим городам. Потом заявку подали, проект сделали. В этом нет ни образования, ни повышения компетенции, ни устойчивости. Команды приехали и уехали. В городе не остается никого, кто понимает, о чем шла речь и как с этим пространством работать.

Проанализировав экспертные интервью, можно выделить следующие характеристики сферы соучаствующего проектирования.

Рынок, на котором работают специалисты по соучаствующему проектированию, в целом сформирован. Во многом это произошло благодаря административным практикам, а именно конкурсу проектов малых городов. Сегодня в нем задействованы архитектурные бюро, компании, которые специализируются только на соучаствующем проектировании, активистские команды, градообразующие предприятия. Однако, по замечанию Святослава Мурунова, соучаствующее проектирование, если оно реализуется архитектурными командами, проектировщиками, консультантами, не предполагает пересмотра

целесообразности ключевых решений и радикального изменения проекта вплоть до его отмены: *«Настоящее соучаствующее проектирование строится следующим образом. „Давайте попробуем в этом поучаствовать. Если мы поймем, что это не нужно, давайте от этого откажемся“.* Я не видел пока, чтобы команды, получив финансирование, сказали, что этот проект будет во вред территории. Нет ничего страшного в том, чтобы остановить ненужный проект, отрефлексировать и направить усилия куда-то еще. Потому что, продолжая двигаться в неправильном направлении, вы разрушаете и себя, и уровень доверия и теряете компетенцию».

Среди заказчиков преобладают администрации и корпорации. Петр Иванов отмечает следующую диспропорцию: *«Административный центр создает большую занятость и большое количество заказов. Но деньги, фигурирующие там, довольно скромные. Корпоративный рынок пока генерирует очень мало заказов. Но корпоративный заказ – это сильно большие деньги, чем заказ административный. Корпоративный заказ очень ограниченный и выборочный».*

У игроков рынка мало реализованных проектов. На эту особенность обращает внимание Юлия Бычкова: *«То, что рынок очень сильно расширился, это факт. Компетенций сейчас много, экспертов много. Но очень важно подбирать тех экспертов, которые фактически довели проекты до реализации. Очень много экспертов, которые умело говорят и продвигают соучаствующее проектирование, но по факту руками мало что сделали».* Отдельно стоит отметить, что спрос на проектирование с применением методов соучаствующего проектирования сформировался не так давно, а городские проекты реализуются зачастую не быстро.

В целом сфере еще предстоит создать коллективные правила игры: сформировать стандарты, наладить коммуникацию между основными игроками и образовать сообщество, зафиксировать методологию и методики.

Заключение

Практики соучаствующего проектирования можно охарактеризовать как гиперперсонализированные (пока зависят от конкретных людей, чем от механизмов и норм), быстро изменяющиеся и масштабируемые. В профессиональном сообществе прямо сейчас остро не хватает профессиональной

рефлексии, выработки методологии и дискурса по поводу соучаствующего проектирования, определения приоритетов и формирования критериев качества практик и качества результатов. Полученные в ходе моего исследования характеристики соучаствующего проектирования могут послужить материалом для дальнейших углубленных исследований. Вот их возможные темы и направления:

- *Лестница гражданского участия в России.* Адаптация распространенной типологии участия к специфике российских практик.
- *Имитация и манипуляция в принятии решений в городе.* Глубинное исследование процессов, анализ конкретных кейсов имитационных, манипуляционных и соучаствующих практик при реализации проектов развития городской среды.
- *Методология постпроектных исследований.* Выработка методологии, показателей, индикаторов и апробация на конкретных кейсах, пилотное исследование, формулировка промежуточных результатов.

Приложение. Список вопросов, предложенных экспертам

- Что такое соучаствующее проектирование?
- Что в российских практиках в малых городах вкладывается в понятие соучаствующего проектирования?
- Каков ценностный базис практик соучаствующего проектирования?
- В чем различие определений соучаствующего проектирования, вовлечения, социокультурного проектирования/ программирования, технологии построения местных сообществ и пр.?
- Почему акцент в практике был перенесен на пространственный контекст? Есть ли другие варианты?
- Чем вовлечение отличается от манипуляции?
- Что является основным продуктом/ результатом соучаствующего проектирования?
- Почему практики соучаствующего проектирования не встроены в механизмы местного самоуправления?
- У кого есть запрос на соучаствующее проектирование? Кто является заказчиком?

- Как устроен рынок соучаствующего проектирования?
- Кто отвечает за соучаствующее проектирование? Чем (какими ресурсами, компетенциями) фундирована эта позиция?
- Эффекты соучаствующего проектирования: количественные и качественные. Как их определить и измерить?

Источники

- Атлас успешных практик соучастия и вовлечения жителей в развитие городской среды (2020) Режим доступа: https://100gorodov.ru/attachments/1/f5/dc2632-c1a4-4062-9085-a0dde5e-0b9ae/Atlas_100_print_.pdf (дата обращения: 24.08.2020).
- База знаний//Проектная группа 8. Режим доступа: <http://8architects.com/more> (дата обращения: 24.08.2020).
- Глазычев В.Л. (1995) Городская среда. Технология развития: настольная книга. М.: Ладья.
- Глазычев В.Л. (2010) Избранные лекции по муниципальной политике. Режим доступа: http://www.glazychyev.ru/courses/mp/mp_04.htm (дата обращения: 24.08.2020).
- Глазычев В.Л. (2011) Развитие местных сообществ. Как возродить социальный оптимизм? Режим доступа: http://www.glazychyev.ru/courses/2011_lecture_razvitiye_mestn_soob.htm (дата обращения: 24.08.2020).
- Кияненко К.В. (2010) Генри Санофф: к архитектуре, озабоченной человеком. О проектировании людей, с людьми и для людей//Архитектурный вестник. № 1. С. 96–101.
- Кияненко К.В. (2017) Социальные стратегии архитектурного программирования//Innovative project. Т. 2. №1. С. 54–68.
- Кияненко К.В. (2018) Парадигмы социального знания и обоснования в архитектуре//Социологические исследования. Т. 9 № 9. С. 30–39.
- Лаборатория городской среды. Вологда. Режим доступа: <https://vk.com/vologda.sreda> (дата обращения: 24.08.2020).
- Ледяев В.Г. (2012) Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
- Медведев И.Р. (2017) Разрешение городских конфликтов. М.: Infotropic Media.
- Методика оценки заявки на участие во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды (2020) Режим доступа: https://files.gorodsreda.ru/upload/landing/Utverzhennaya-Metodika_Prilozhenie-2.pdf (дата обращения: 24.08.2020).
- Национальный проект «Жилье и городская среда». Режим доступа: <https://futureussia.gov.ru/zhile-i-gorodskaya-sreda> (дата обращения: 24.08.2020).
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (2003) Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021)//Российская газета. 2003. Т. 8.
- Организация и проведение общественных обсуждений проектов развития территорий (2018) Методические рекомендации. Режим доступа: <https://urban.ranepa.ru/spetsialnaya-literatura/rabota-s-soobshchestvami-i-souchastvuyushchee-proektirovanie/organizatsiya-i-provedenie-obshchestvennykh-obsuzhdeniy-proektov-razvitiya-territoriy/> (дата обращения: 10.05.2020).
- Санофф Г. (2015) Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа 8.
- Снигирева Н. (2017) Рекомендации Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. М.: Минстрой России.
- Снигирева Н.В. (2014) Соучаствующее проектирование обновляет город//Государственная служба. №4 (90).
- Создай свой город (2018) Методическое пособие по развитию дворов и общественных пространств в малых городах. Режим доступа: https://omk.ru/press/sozday_svoy_gorod.pdf (дата обращения: 10.05.2020).
- Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. (2020) М.: Центр городских компетенций Агентства Стратегических Инициатив совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. С. 131.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. (2017) Власть в малом российском городе. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Ледяева О.М. (2015) Муниципальная реформа и распределение власти в руководстве малого российского города//Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. № 4 (144).
- Ainsein S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation//Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35 (4). P. 216–224.

PARTICIPATORY PLANNING: The Features of the Approach in Russia

Elena I. Vereshchagina, MA in Urban Studies, The University of Manchester; Council of Deputies of Troitsk City District of Moscow.
E-mail: elena-vereshchagina@yandex.ru

Abstract. This article is devoted to the features of Russian practices of participatory planning. In the material based on the analysis and excerpts from expert interviews, conclusions are drawn about what the concept of “participatory planning” consists of and what those who are engaged in it put into this concept. It answers the question of why participatory planning, being an essentially universal tool, is used in most cases in landscaping (and is not used, for example, in education or other areas where the end user’s point of view is also important). The difference between participatory planning and manipulation and imitation is touched upon and the article analyzes the reasons for the detachment of the practices of participatory planning from local government. The product and result of the participating design, its effects, and how the sphere of the participatory planning is arranged are determined. The interviewees were key experts who are engaged in participatory planning in Russia. During the unfolding “correspondence” discussion, one can see similar views and contradictions, the complexity and multidimensionality that lie behind this phenomenon.

Keywords: participatory planning; involvement; participation

Citation: Vereshchagina E. (2021) Participatory Planning: The Features of the Approach in Russia. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 7–25. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp6220217-25>

References

- Arnstein S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, no 35 (4), pp. 216–224.
- Atlas uspeshnykh praktiki souchastiya i вовлечения жителей в развитие городской среды [Atlas of Successful Practices of Participation and Involvement of Residents in the Development of the Urban Environment]. Available at: https://100gorodov.ru/attachments/1/f5/dc2632-c1a4-4062-9085-a0dde5e0b9ae/Atlas_100_print_.pdf (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Baza znaniy. Proektnaya gruppa 8 [Knowledge Base. Project Group 8]. Available at: <http://8architects.com/more> (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. (2017) Vlast v malom rossiyskom gorode [Power in a Small Russian Town]. Moscow: HSE University. (in Russian)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G., Ledyayeva O.M. (2015) Munitsipal'naya reforma i raspredelenie vlasti v rukovodstve malogo rossiyskogo goroda [Municipal Reform and the Distribution of Power in the Leadership of a Small Russian City]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Bulletin of the Tambov University. Series Humanities], no 4, pp. 7–16. (in Russian)
- Glazychev V.L. (1995) Gorodskaya sreda. Tekhnologiya razvitiya: nastol'naya kniga [Urban Environment. Development Technology: A Desk Book]. M.: Lad'ya. (in Russian)
- Glazychev V.L. (2010) Izbranny'e lektsii po municipal'noy politike [Selected Lectures on Municipal Politics]. Available at: http://www.glazychev.ru/courses/mp/mp_04.html (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Glazychev V.L. (2011) Razvitie mestnykh soobshchestv. Kak vozrodit'sya social'nyy optimizm? [Development of Local Communities. How to Revive Social Optimism?] Available at: http://www.glazychev.ru/courses/2011_lecture_razvitie_mestnykh_sobshchestv.htm (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Kiyanenko K.V. (2010) Genri Sanoff: k arkhitekture, ozabochennoi chelovekom. O proektirovanii lyudei, s lyud'mi i dlya lyudei [Henry Sanoff: Toward a Humanely Concerned Architecture. Designing People, with People and for People]. *Akhitekturnyy vestnik*, no 1, pp. 96–101. (in Russian)
- Kiyanenko K.V. (2017) Sotsial'nye strategii arkhitekturnogo programmirovaniya [Social Strategies of Architectural Programming]. *Innovative project*, vol. 2, no 1, pp. 54–68. (in Russian)
- Kiyanenko K.V. (2018) Paradigmy sotsial'nogo znaniya i obosnovaniya v arkhitekture [Paradigms of Social Knowledge and Validation in Architecture]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], vol. 9, no 9, pp. 30–39. (in Russian)
- Laboratoriya gorodskoy sredy'. Vologda [Laboratory of the Urban Environment. Vologda]. Available at: <https://vk.com/vologda.sreda> (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Ledyayev V.G. (2012) Sotsiologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh [Sociology of Power. Theory and Empirical Studies of Power in Urban Communities]. HSE University Publishing House. (in Russian)
- Medvedev I.R. (2017) Razreshenie gorodskikh konfliktov. [Resolution of Urban Conflicts]. Moscow. (in Russian)
- Metodika ocenki zayavki na uchastie vo Vserossiyskom konkurse luchshikh proektov sozdaniya komfortnoy gorodskoy sredy' [Methodology for Evaluating Applications for Participation in the All-Russian Competition of the Best Projects for Creating a Comfortable Urban Environment]. Available at: https://files.gorodsreda.ru/upload/landing/Utverzhennaya-Metodika_Prilozhenie-2.pdf (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- Natsional'nyy proekt "Zhil'e i gorodskaya sreda" [National Project "Housing and Urban Environment"]. Available at: <https://futurerussia.gov.ru/zhile-i-gorodskaya-sreda> (accessed 24 August 2020). (in Russian)
- «Organizatsiya i provedenie obshchestvennykh obsuzhdeniy proektov razvitiya territorij». Metodicheskie rekomendatsii (2018) [Organization and Holding of Public Discussions of Territorial Development Projects. Methodological Organizations]. Available at: https://drive.google.com/file/d/1xVP4ELGhn7bVpT_U-BvnhD3W6dGhLYu/view (accessed 10 May 2020). (in Russian)
- Sanoff H. (1999) Community Participation Methods in Design and Planning. New York: John Wiley & Sons.
- Snigireva N. (2017) Rekomendatsii Ministerstva stroitel'stva i zhilishhno-kommunal'nogo hozyajstva Rossiyskoj Federatsii po organizatsii obshchestvennogo uchastiya v realizatsii proektov kompleksnogo blagoustrojstva gorodskoy sredy'. Ministroy Rossii [Recommendations on the Organization of Public Participation in the

- Implementation of Projects for the Integrated Improvement of the Urban Environment. Ministry of Construction of Russia]. (in Russian)
- Snigireva N.V. (2014) *Souchastvuyushchee proektirovanie obnovlyayet gorod* [Participatory Design Renews the City]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public Service], no 4 (90). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/souchastvuyushchee-proektirovanie-obnovlyayet-gorod> (accessed 15 September 2020). (in Russian)
- «Sozdaj svoj gorod» Metodicheskoe posobie po razvitiyu dvorov i obshchestvennykh prostranstv v mal'kh gorodakh (2018) [“Create Your City”. Methodological Guide for the Development of Courtyards and Public Spaces in Small Towns]. Available at: <https://sredagoroda.ru/create/> (accessed 10 May 2020). (in Russian)
- Standart vovlecheniya grazhdan v reshenie voprosov razvitiya gorodskoy sredy` (2020) [The Standard for Involving Citizens in Solving Issues of Urban Environment Development]. *Moscow, Centr gorodskikh kompetencij Agentstva Strategicheskikh Inicativ sovместno s Ministerstvom stroitel'stva i zhilishhno-kommunal'nogo khozaystva RF* [The Center of Urban Competencies of the Agency for Strategic Initiatives in Cooperation with the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation], pp. 131. (in Russian)
- Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (2003) *Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 01.07.2021)* (2003) [The Federal Law of the Russian Federation of October 6, 2003 no 131-FZ «About the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation»]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper], vol. 8. (in Russian)

The day after: жизнь и судьба проектов соучаствующего проектирования в городах России

Кирилл Афанасьев
Екатерина Степанова

На сегодняшний день создание комфортной среды является одним из основных векторов городского развития. Развитие удобных, функциональных и современных городских пространств стало не только декларативным ориентиром для государственной политики, но и вполне реальным требованием граждан и местного сообщества, представители которого постепенно становятся значимыми агентами городских изменений. Население формулирует запрос на благоприятную среду для жизни, а также на участие в ее формировании. В ответ на такие запросы и возник механизм соучаствующего проектирования, подразумевающий взаимодействие между жителями, властями, архитектурными бюро и дизайнерскими студиями, а также представителями бизнеса на стадии создания проекта развития территории. Тренд соучаствующего проектирования был поддержан на государственном уровне: в ряде регионов начали организовываться общественные обсуждения проектов благоустройства городских пространств, конкурсы на лучшие идеи и проекты, различные урбанистические форумы, встречи с чиновниками, архитекторами и дизайнерами.

В рамках этой работы предпринята попытка оценить проекты, реализованные с использованием методологии соучаствующего проектирования и ее элементов при формировании новых или реконструкции старых общественных пространств в городах России. Признавая теоретическую и практическую ограниченность термина «соучаствующее проектирование»¹, под ним тем не менее следует понимать совокупность делиберативных и фасилитаторских технологий и методов, позволяющих вовлечь в процесс обсуждения параметров проекта обще-

Афанасьев Кирилл Станиславович, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина; сотрудник Научно-образовательного центра урбанистики и киберантропологии Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина; Российская Федерация, 196605, Пушкин, Петербургское ш., д. 10, к. 300.
E-mail: k.afanasiev@lengu.ru

Степанова Екатерина Сергеевна, магистр государственного и муниципального управления (магистерская программа «Городское развитие и управление» НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге), преподаватель департамента государственного администрирования НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге; Российская Федерация, 198099, Санкт-Петербург, ул. Седова, д. 55, корп. 2, к. 212.
E-mail: esstepanova@hse.ru

В последние годы соучаствующее проектирование стало популярной социальной технологией, позволяющей, с одной стороны, обеспечить высокий уровень вовлечения граждан в процесс формирования городской среды, а с другой — успешно имитировать эту вовлеченность. При этом отбор объектов для обсуждения, определение круга экспертов, процесс реализации и регулирования дальнейшего использования остается в компетенции органов власти. Общую проблему можно сформулировать в виде многоступенчатого вопроса: «Что дальше? Какова судьба проекта после его завершения? Как будет использоваться общественное пространство? Какие виды деятельности, станут актуальными? Какие риски, не учтенные ранее, будут препятствовать интеграции объекта в ткань повседневной жизни горожан?». Исследовательский вопрос состоит в определении степени и характера влияния процедуры соучаствующего проектирования и/или отдельных ее элементов на устойчивое функционирование новых и реконструируемых общественных пространств. Методология получения данных предполагает анализ опыта соучаствующего проектирования в российских городах (Москва, Санкт-Петербург, Вологда, Казань и др.) с точки зрения дальнейшей судьбы обсуждаемых проектов после их реализации. Это анализ визуальных данных, опросов участников, экспертов и организаторов. Необходимым элементом определения роли указанной процедуры является сравнительный анализ итогов реализации проектов создания общественных пространств как с использованием методов соучаствующего

1. Отметим также, что зачастую опрашиваемые авторами эксперты, и особенно принимавшие участие в процедурах обсуждения жители, не вполне понимали, что означает это словосочетание.

ственного пространства максимально широкий круг заинтересованных лиц. Таким образом, «соучаствующее проектирование» в России – это многогранный феномен, вбирающий в себя не только дизайн-игры и воркшопы, но и более широкий круг коллективных форм работы и вовлечения граждан в процесс принятия решений по вопросам развития городской среды.

Название статьи перекликается с американским телевизионным фильмом 1983 года, описывающим действительность после ядерной катастрофы, что косвенно связано с предварительно сформулированным исследовательским вопросом: что происходит «на следующий день» – в течение нескольких недель, месяцев или лет – с проектами (объектами), участниками и активистами, вовлеченными в процесс совместной творческой деятельности? Происходит ли дальнейшее развитие или переформатирование деятельности, связанной с формированием общественных пространств, или же наблюдается эффект опустошения, разочарования и деактивизации наиболее вовлеченной части местного сообщества?

Методы исследования

Чтобы подробно изучить процесс реализации инициатив в рамках соучаствующего проектирования в городах России, нами были использованы методы анализа, обусловленные как целями каждого из этапов исследования, так и особенностями анализируемых явлений и полученных данных.

На *предварительном этапе* для выявления глубины научной разработанности тематики соучаствующего проектирования нами был проанализирован уровень публикационной активности по рассматриваемой теме с учетом исторического развития и формирования социокультурного контекста научных исследований 2011–2020 годов, а также обобщены основные методы общественного участия в формировании городской среды на основе 192 публикаций из доступных наукометрических баз данных и научных репозиториев (eLIBRARY.ru, cyberlelinka.ru, Google Scholar).

В ходе реализации *первого этапа* исследования проводился сбор материала о конкретных объектах и инициативах, реализованных в ходе использования методик соучаствующего проектирования. Это подразумевало организацию студенческой исследовательской группы и заполнение исследовательских форм (дневников), предполагающих сбор визуального и текстового материала, проведение первичных сравнений и взаимодействие с заинтересованными лицами анализируемых проектов. Всего в исследовании приняло участие 32 студента Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина, обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Преобладающий подход к сбору данных – заполнение унифицированной формы, облегчающей последующие сравнения и выводы. В качестве общего ориентира для сравнения выступали примеры соучаствующего проектирования в Москве и Санкт-Петербурге. В процессе исследования студенты работали с открытыми данными, подбирали визуальный материал по анализируемому объекту, через социальные сети запрашивали у организаторов и участников их оценки новых общественных пространств. Всего подготовлено 26 комплектов материалов. Главной сложностью, как было отмечено выше, являлось то, что большинство заинтересованных лиц не воспринимали словосочетание «соучаствующее проектирование» в качестве значимого элемента обиходного языка, говоря проще – вообще не понимали, о чем идет речь. Также можно отметить сложности в размещении информации в группах в социальных сетях (вплоть до требований оплаты от администраторов сообществ), неготовность к высказыванию оценок вследствие давности реализации

проектирования, так и без них. Итогом исследования является определение наиболее эффективных механизмов формирования городской среды при помощи разных методов, в том числе соучаствующего проектирования. В частности, выстраивается схема длительных антропологических и социологических исследований, дополняемых анализом больших данных, корректируемых на завершающем этапе оценкой и моделированием пользовательского опыта для обеспечения реализации городскими общественными пространствами запланированных функций и сценариев поведения.

Ключевые слова: соучаствующее проектирование; городское планирование; общественные пространства; устойчивое проектирование; общественное планирование; гражданская активность; исследования города

Цитирование: Афанасьев К. С., Степанова Е. С. (2021) The Day After: жизнь и судьба проектов соучаствующего проектирования в городах России // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 26–47. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202126-47>

проекта, отказ авторов дать письменное согласие на использование изображений в научных целях (на словах и в переписке согласие, как правило, получать удавалось). Кроме того, для обеспечения контрольного сравнения исследовательская группа создала визуальный банк проектов благоустройства, в которых не использовались методы соучаствующего проектирования – не менее двух примеров по 4–5 фотографий на каждый проект соучаствующего проектирования. Источниками послужили разделы отчетности по реализации Приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на сайтах муниципальных образований.

После этого экспертная группа (40 человек), сформированная из участников, организованных авторами на базе Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина семинаров по вопросам развития городской среды и занятий по дисциплинам «Современные городские исследования» и «Современные подходы в урбанистике», провела контент-анализ кейсов соучаствующего проектирования в городах России. Задача экспертов состояла в том, чтобы выявить факторы, предопределяющие успешность объекта соучаствующего проектирования по предложенным критериям. В экспертную группу вошли студенты магистратуры вышеупомянутого университета (магистерская программа «Управление территориальным развитием», очное и заочное отделения), не вошедшие в состав исследовательской группы, и сотрудники администраций муниципальных образований, реализующих проекты благоустройства территории, которые проходили обучение на семинарах по вопросам формирования комфортной городской среды с мая по октябрь 2020 года (в офлайн- и онлайн-формате). Предварительное обучение и ознакомление с передовым отечественным и зарубежным опытом позволили добиться обоснованности оценок и их совокупной объективности. Была обеспечена сопоставимость и репрезентативность подготовленных наборов текстовых и визуальных данных. Полученные усредненные оценки при этом округлялись, чтобы затем использовать формулировки при обосновании полученных баллов для дальнейшего усовершенствования инструментария экспертной оценки.

На основе реализации вышеперечисленных мероприятий первого этапа исследования авторами был сформирован Индекс устойчивости общественных пространств – попытка оценить конкретные практики соучаствующего проектирования по нескольким параметрам. Результатом этого этапа исследования является сформированный на основе этого индекса предварительный рейтинг общественных пространств, созданных по итогам соучаствующего проектирования.

Дополнительной исследовательской методикой на данном этапе является основанная на индексе экспертная оценка результатов реализации инициатив в сфере благоустройства без использования принципов соучаствующего проектирования.

На втором этапе с целью оценки факторов и условий реализации процедур соучаствующего проектирования был проведен экспертный опрос среди специалистов, на профессиональном уровне вовлеченных в процесс организации сессий соучаствующего проектирования. При этом из числа экспертов были намеренно исключены как организаторы, так и представители специализированных организаций, занимающиеся внедрением практик соучаствующего проектирования в рамках инициатив Минстроя РФ. Это исключение было связано с очевидным конфликтом интересов и с тем, что исключенные уже публично выражали свои позиции по рассматриваемому вопросу.

Среди 19 участников опроса, проведенного с помощью адресной рассылки (респонденты были выбраны по итогам анализа медиасреды, а также благодаря использованию метода «снежного кома»), преобладали эксперты из Москвы и Санкт-Петербурга (16 из 19 человек). По профессиональной принадлежности и профессиональной деятельности это сотрудники профильных комитетов администрации субъекта РФ (3 человека), общественные активисты (4), архитекторы и проектировщики (4), представители IT-бизнеса, связанного с темой настоящего исследования, и строительных компаний (5). Как урбанисты-исследователи себя позиционируют 3 человека. Помимо количественной оценки по 10-балльной шкале отдельных аспектов организации участия общественности в формировании городской среды, интерес представляет и обобщение опыта опрашиваемых экспертов в формате свободного мнения. Результатом второго (завершающего) этапа исследования являются рекомендации по развитию процедур оценивания последствий реализации проектов соучаствующего проектирования, а также описание перспектив развития общественного планирования с учетом проведенного анализа.

Обзор литературы и практик соучаствующего проектирования

В России период 2011–2020 годов в целом можно охарактеризовать как «урбанистическую революцию» в теории и практике исследований городских проблем: выходят русские переводы классических работ Дж. Джекобс «Смерть и жизнь больших американских городов» (2011) и Я. Гейла «Города для людей» (2012), происходит повторное введение в научный оборот трудов В. Глазычева [Глазычев, 2011] и А. Высоковского [Высоковский, 2015], развивается публикационная, исследовательская и образовательная деятельность Института медиа, архитектуры и дизайна «Стрелка», в конце 2011 года проводится Московский урбанистический форум, создается Высшая школа урбанистики, позднее вошедшая как научно-образовательное и исследовательское подразделение в состав факультета городского и регионального развития НИУ ВШЭ.

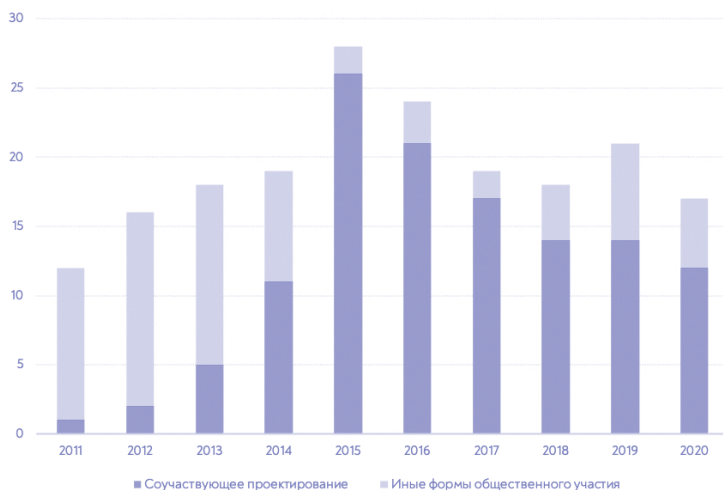


Рис. 1. Результаты анализа публикационной активности на тему соучаствующего проектирования и иных форматов общественного участия
Источник: составлено авторами.

Параллельно, во многом благодаря развитию гражданской журналистики (например, появляются публикации А. Гершмана, И. Варламова и М. Каца), развивается урбанистический сегмент блогосферы, появляются специализированные сайты, посвященные городской жизни и проблемам развития городской среды (The Village, UrbanUrban). Детальный и всесторонний анализ используемой риторики и тематики указанных интернет-ресурсов представлен в [Абашев и др., 2020]. Дальнейшая институционализация урбанистики как прикладной научной дисциплины происходит путем создания экспертных структур для оценки параметров качества городской среды и определения направлений ее совершенствования — исследовательских центров, лабораторий, консалтинговых бюро, тренинговых структур и центров компетенций [КБ Стрелка, 2020]. Свою роль сыграли и многочисленные научные конференции, профильные журналы — как уже существовавшие и немного изменившие подход к освещению городской проблематики (SPEECH, «Проект Россия», TATLIN), так и новые (Urban Magazine, «Городские исследования и практики», «Фольклор и антропология города»). Наконец, в 2016 году стартует федеральный нацпроект «Формирование комфортной городской среды», предполагающий помимо прочего проведение предварительных исследований и вовлечение граждан в процесс принятия решений при согласовании проектов общественных пространств. В разработанных с этой целью методических рекомендациях и стандартах нашли отражения наработки предшествующих лет, что, впрочем, не означает их завершенного характера, пусть даже это и официальные документы, принятые на уровне министерств [Сниги-

рева, 2017; Агентство стратегических инициатив, 20206].

В отечественной научной литературе и исследованиях, обобщающих опыт участия граждан в решении городских проблем, термин «соучаствующее проектирование» с момента выхода одноименной книги Г. Саноффа [Санофф, 2015] становится общеупотребимым и в значительной степени обобщающим для всех возможных форматов общественного обсуждения и активизации креативного потенциала местного сообщества. В ходе предварительной подготовки к нашему исследованию был проведен анализ публикаций российских авторов в научных журналах на тему гражданского участия в формировании городской среды в период с 2011 по 2020 год (всего 192 публикации из общедоступных российских наукометрических баз данных и репозиториях научных исследований), результаты представлены на рис. 1.

При всем разнообразии подходов и дисциплинарной принадлежности авторов исследований в период с 2015 по 2018 год (89 публикаций) наблюдается явная унификация используемых терминов в пользу именно соучаствующего проектирования (78 публикаций). При этом в большинстве публикаций авторы ссылаются на упомянутую выше работу Саноффа и/или цитирующие ее исследования. В 2019–2020 годы (38 статей) доля публикаций, упоминающих альтернативные и схожие по смысловому наполнению термины («общественное планирование», «местное проектирование», «партиципативное/партиципаторное планирование») возрастает (12 из 38 статей), усиливается внимание к работам и подходам других зарубежных авторов [Wates, 2014; Gallent & Robinson, 2013; De la Pena, Allen, Hester et al., 2017; Brownill & Bradley, 2017], предпринимаются попытки ввести в научный оборот новые методы и технологии из смежных сфер, предполагающих высокий уровень вовлеченности и активное взаимодействие участников: стратегические сессии, воркшопы, сессии в рамках сервисного проектирования. В период с 2011 по 2014 год 46 из 65 проанализированных публикаций, затрагивающих тему гражданского участия (помимо единичных упоминаний соучаствующего проектирования или передовых зарубежных практик), сосредоточены на использовании традиционных механизмов: территориального общественного самоуправления, участия в реализации социально значимых проектов. Впрочем, по мере роста своей популярности тема соучаствующего проек-

Аспект изучения соучаствующего проектирования	Краткая характеристика с учетом выявляемых проблем и подходов к их исследованию	Наиболее репрезентативные публикации
Социологический	Акцент на социальном взаимодействии, групповой динамике и коллективном «проговаривании» общих проблем реализации сценариев сотрудничества, социальных изменений, в том числе на институциональном уровне. Изучение городской топонимии, стратегий и тактик индивидуального и коллективного освоения городского пространства, фольклора и повседневных практик горожан	Лоу, 2016; Гейл, Сварре, 2016; Павлюк, 2017; Полищук, 2015
Экономико-управленческий	Акцент на активности жителей в контексте социально-экономического развития территории, роста социального капитала, развития малого бизнеса. Изучение готовности, способности и желания органов власти инициировать сессии соучаствующего проектирования, развитие и распространение проектной культуры в органах власти	Садик-Хан, Соломонов, 2017; Монтомери, 2019; Darieva, Neugebauer, 2020
Политологический	Акцент на взаимодействии групп интересов в процессе принятия решений по вопросам формирования городской среды. Изучение тенденций и кейсов общественного участия при реализации проектов с точки зрения структуры власти и ее влияния в городских сообществах и ее изменения под воздействием новых форматов принятия решений	Ледяев, 2012; Лайдон, Гарсия, 2019; Brownill, Bradley, 2017
Культурологический	Акцент на культурных различиях, индивидуальном и коллективном опыте взаимодействия с городской средой, способных стать как препятствием, так и благоприятным фактором для достижения консенсуса в ходе группового обсуждения. Рассмотрение города как места взаимодействия различных культур и взаимопроникновения культурно-исторических элементов различных эпох в современном городском пространстве	Глазычев, 2011; Медведев, 2017
Архитектурный	Акцент на социальных функциях архитектуры, преодолении «элитарной» позиции архитектора в пользу большего общественного участия в согласовании параметров проектируемых и строящихся объектов. Изучение способов взаимодействия архитектурного сообщества, заказчика и потенциальных пользователей, определение их роли на различных стадиях реализации проектов общественных пространств	Кияненко, 2015; Салингарос, 2019
Психологический	Акцент на психоэмоциональных эффектах участия в групповых форматах обсуждения параметров развития городской среды. Изучение влияния городской среды на психологическое состояние человека, его готовность участвовать в позитивном ключе и с преобладанием творческой составляющей в различных форматах коллективной деятельности	Кидуэлл, 2018; Маккуайр, 2018; Эллард, 2016

Таблица. 1.
Аспекты изучения соучаствующего проектирования с указанием наиболее репрезентативных публикаций
Источник: составлено авторами.

тирования фактически свела на нет упоминание более привычных форм общественного участия и форматов группового обсуждения (фокус-группы, собрание инициативной группы, стратегические сессии), вытеснив их на периферию исследовательского интереса к актуальным тенденциям развития современных городов. Одновременно законодательно регламентированные и используемые представителями власти форматы публичных слушаний и выставок проектов с последующим сбором предложений и социологическими опросами демонстрируют стабильно низкий уровень упоминаемости, причем, как правило, фигурируют преимущественно в негативном контексте.

Отметим, что, несмотря на наличие в популярной книге Г. Санюффа «Соучаствующее проектирование» достаточно подробного

описания методологии и техник соучаствующего проектирования, работа по конкретному проекту не может и не должна ограничиваться указанными в работе форматами. Так в классической и более известной в западном экспертном сообществе книге Н. Уэйтса «Общественное планирование» [Wates, 2014] перечислено более 60 методик, связанных с вовлечением граждан в городское планирование и созданием общественных пространств. В работе «Проектирование как демократия: технологии коллективного творчества» [De la Pena, Allen, Hester et al., 2017] методологии соучаствующего проектирования уделено около трех страниц в специальной врезке, а остальные 48 форматов коллективной работы никак не связаны с получившими широкое распространение в отечественной теории и практике общественного планирования подходами, осно-

ванными на применении пространственных дизайн-игр по методологии Г. Саноффа. Иначе говоря, оптимальным вариантом для активистов и других инициаторов общественного планирования будет максимально гибкий подход к формированию набора исследовательских инструментов и методов коллективной работы – в первую очередь исходя из специфики проекта и особенностей аудитории.

Обобщая массив публикаций и исследований в контексте проблем общественного участия в развитии городской среды, можно выделить устойчивые позиции, в значительной степени зависящие от специализации авторов. Вопросы, затрагиваемые в рамках сессий соучаствующего проектирования, выходят далеко за рамки совместных семинаров и воркшопов с жителями микрорайонов. Это целый комплекс взаимосвязанных проблем, рассматривать и изучать которые можно с учетом самых разных аспектов: социологического, экономико-управленческого, политологического, культурологического, архитектурного и психологического (табл. 1). Поэтому развитие существующих механизмов соучаствующего проектирования и создание новых – это задачи, предопределяющие будущее городских пространств, и решаться эти задачи могут только в рамках мультидисциплинарного подхода с привлечением экспертов из разных отраслей и сфер жизни города.

Тем не менее в разнообразии подходов и ракурсов изучения гражданского участия в формате соучаствующего проектирования за рамками анализа остается немаловажный аспект. Он связан с реализацией, дальнейшим функционированием и использованием новых или реконструируемых объектов – общественных пространств. Многие жизненно важные для общественных пространств вопросы о будущем остаются в исследованиях без внимания – если, конечно, не считать публикаций упомянутых выше блогеров в формате «было – стало», посвященных деградации изначального замысла при столкновении с российской действительностью. Неисследованными остаются проблемы анализа изменения актуальности функций пространства, мониторинга «приживаемости» реализованных проектов в городской среде, изнашиваемости и экологичности материалов, а также возможности трансформации пространства в новые формы, отвечающие текущим потребностям местного сообщества.

Постановка исследовательского вопроса

Таким образом, наш исследовательский вопрос сводится к тому, чтобы определить, как условия, в которых осуществляется проектирование, реализация и использование новых общественных пространств влияют на развитие возможностей общественного участия.

Общее предположение сформулировано на основе предварительного анализа опыта соучаствующего проектирования в городах России и его теоретического осмысления в различных перспективах. Оно состоит в том, что первоначальный порыв граждан, вызванный в основном удивлением и воодушевлением из-за невиданного до сих пор внимания со стороны власти и экспертного сообщества к жителям и их пожеланиям по поводу изменений городского пространства, в отдельных случаях уступает место разочарованию и усиливающейся социальной апатии в отношении результатов совместного планирования. Такие настроения могут соседствовать с вандализацией объектов благоустройства, реализацией в них асоциальных сценариев поведения, что в конечном счете может сказаться на их посещаемости.

В ходе анализа социокультурного и экономического контекста реализации инициатив соучаствующего проектирования были выявлены дополнительные проблемные зоны. Их можно рассматривать в качестве факторов, влияющих на успех/неудачу проектов соучаствующего проектирования, и представить в следующем виде:

1. Слабый общественный контроль со стороны жителей.
2. Неготовность органов власти к общественному контролю в случае его наличия.
3. Несовершенство механизма государственных и муниципальных закупок, наличие устойчивых связей с «удобными» подрядчиками, что частично снимается участием федеральной инстанции или субъекта РФ в финансировании проекта.
4. Психологическая усталость и «выгорание», снижение «эффекта новизны» после эмоционального пика в ходе совместной деятельности.
5. Падение интереса вследствие отсроченности результата обсуждения относительно самого обсуждения, что приводит к конфликту ценностных установок в дихотомии «процесс – результат».

Заинтересованность органов власти прежде всего в формальном соблюдении рекомендаций вышестоящих органов по вовлечению граждан в процесс формирования городской среды при явном нежелании/неспособности использовать результаты группового обсуждения в процессе реализации проекта. В связи с этим весьма актуальна оппозиция «grassroots – astroturfing» как выражение противоречия между наличием тенденций развития низовых инициатив² и отсутствием желания со стороны органов власти передать часть полномочий по принятию решений, что проявляется в имитации общественного участия³.

2. Grassroots – буквально (с англ.) «корни травы», термин означает спонтанную самоорганизацию для решения проблем.

3. Astroturfing (англ.) происходит от названия бренда искусственного травяного покрытия и означает имитацию общественной поддержки.

Город

Описание, тип объекта

Участники проекта (организаторы обсуждения – конкретные фамилии и организации, группы населения, органы власти – оценка степени участия) и роль каждой выделенной группы

Участник

Описание роли в проекте

Анализ процедуры обсуждения проекта (этапы, методы, процедуры)

Этапы

Процедуры

Методы

Описание итогового проекта и сравнение с исходной ситуацией (ФОТО с указанием источника – соцсети, блоги, региональные СМИ, сайты администраций)

ДО

ПОСЛЕ

ВЫВОД

Анализ медиаактивности по проекту: обсуждение проекта в СМИ и социальных сетях до, во время и после реализации, оценка уровня удовлетворенности процессом и результатом

Участник

Цитата

Источник

Таблица 2. Фрагмент унифицированной формы исследовательского дневника для анализа практик соучаствующего проектирования в городах России
Источник: составлено авторами.

Инерция сложноорганизованных систем рассматривается при этом как обобщающий фактор, препятствующий устойчивым изменениям городской среды и ценностных установок заинтересованных лиц, вовлеченных в эти процессы.

Указанное предположение и связанные с ним проблемные зоны установлены на основе фактов, выявленных в ходе нашего исследования. В случае подтверждения своей значимости они помогут скорректировать как процедуру вовлечения граждан в процессы формирования и изменения городских пространств, так и систему принятия решений в сфере реализации выявленных предпочтений и инициатив, искаженную устаревшими нормами и регламентами.

Анализ результатов исследования

В 2019–2020 годах мы провели первый этап исследования практик общественного участия и самоорганизации граждан в процессе формирования городской среды. В рамках него мы проанализировали практики соучаствующего проектирования в 26 городах России.

Работа исследовательской группы

В ходе реализации этого этапа была сформирована исследовательская группа из студентов. Они прошли инструктаж и в течение трех месяцев заполняли исследовательский дневник, фрагмент которого представлен в табл. 2.

Полный перечень городов, в которых были реализованы проекты с использованием методологии соучаствующего проек-

тирования, представлен в табл. 3. Кейсы отбирались на основе анализа публикаций в прессе, в социальных сетях и на официальных сайтах субъектов РФ и муниципальных образований, а также сборников лучших практик [Агентство стратегических инициатив, 2020a]. Рассматривались проекты, реализованные в период с 2013 по 2020 год; реализация ряда проектов (или расширение/реконструкция объектов) запланирована после 2020 года.

По итогам исследования был собран визуальный и текстовый материал, позволяющий определить уровень проникновения и развития практик соучаствующего проектирования не только в Санкт-Петербурге, Москве (как столичных городах), Вологде и Казани (как лидерах региональных практик соучаствующего проектирования), но и в других городах разного размера с разными исходными условиями и финансовыми возможностями. В этой статье из массива собранных данных выделен сегмент, связанный с упомянутым выше исследовательским вопросом и сопряженными с ним гипотезами. Часть исследуемых проектов представлена на фрагменте карты России на рис. 2.

Табл. 4 является вариантом представления результатов исследования. В ней содержится информация о нескольких проектах разной направленности и масштаба, реализованных в разное время. Одним из важных элементов является перечень используемых процедур и методов общественного обсуждения, для определения которых приходилось анализировать остаточные сведения о проектах, новостные пресс-релизы, высказывания в социальных медиа, а в отдельных случаях – полноценные отчеты о проекте и сборники лучших практик. Обращение к восприятию результатов проекта жителями позволяет зафиксировать, какие эмоции обычно испытывают горожане относительно конкретного объекта, организаторов, исполнителей и представителей власти. Разочарование или позитивное восприятие, опасения по поводу сохранности или готовность «жить по-новому», воодушевление от возможности быть услышанным или подозрения организаторов и/или органов власти, имеющих политические или экономические интересы, в скрытом манипулировании – вот лишь неполный перечень бинарных оппозиций, выявленных в ходе анализа оценочных суждений граждан об объектах, созданных в результате совместного обсуждения и проектирования.

После сбора информации о проектах и первичного анализа результатов была

№	Город	Проект	№	Город	Проект
1	Москва	Набережная «Филевская пойма»	14	Набережные Челны	Набережная имени Габдуллы Тукая
2	Ижевск	Городской сквер «Открытый сад»	15	Нижний Новгород	Площадь Буревестника
3	Санкт-Петербург	Набережная р. Карповки	16	Самара	«Том Соьер фест» в Самаре
4	Бугульма	Ландшафтный парк «Сокольская гора»	17	Сатка	Каргинский парк
5	Вологда	Социально значимый проект «7 чудес цвета»	18	Серпухов	Благоустройство площади Ленина
6	Выборг	Комплексное благоустройство зоны отдыха на Смоляном мысе	19	Сыктывкар	Сквер Энтузиастов
7	Выкса	Программа Арт-Двор фестиваля Арт-Овраг 2016	20	Тосно	Комплексный проект «Спортивный парк Тосно»
8	Гатчина	Общественное пространство «Аэропарк»	21	Тутаев	Покровский парк (Романов парк)
9	Екатеринбург	«Малаховский ключ» — реконструкция парка Энгельса	22	Чебоксары	Инициативный проект местного сообщества по благоустройству междворового пространства
10	Казань	Общественное пространство Бульвар «Белые цветы»	23	Челябинск	Проект тактического благоустройства «Литературный сквер»
11	Кемерово	Реконструкция бульвара Строителей	24	Череповец	Верещагинский квартал
12	Иркутск	Проект по регенерации «Иркутские кварталы»	25	Якутск	Общественное пространство «Парк будущих поколений»
13	Ливны	Создание детской игровой площадки на месте пустыря на ул. Демократической	26	Луга	Заречный парк

Таблица 3.
Перечень городов и кейсов соучаствующего проектирования, охваченных в исследовании
Источник: составлено авторами.

проведена обработка исследовательских дневников для обеспечения их сопоставимости, отобран визуальный материал.

Проведенный анализ практик соучаствующего проектирования позволяет сделать следующие выводы:

А. Уровень профессионализма организаторов (архитекторов, дизайнеров, социологов, психологов) в значительной степени влияет на эмоциональный фон и эффективность обсуждения. Готовность к диалогу органов власти в ходе сессий соучаствующего проектирования обеспечивает высокую степень соответствия возводимого объекта обсуждаемому проекту.

Б. Используемые процедуры и методы, их разнообразие и длительность поддержки активности жителей и интереса к проекту, «освоение» пространства снижают шан-

сы последующего запустения, вандализации и нецелевого асоциального использования.

В. Первичная вандализация объекта (появление граффити, мусора, порча имущества) способна спровоцировать хорошо известный «эффект разбитых окон», вызывая разочарование, досаду, обвинение органов власти в безразличии, электоральном иждивенчестве. Поэтому в проектах, где быстро устранялись следы асоциального поведения или велась работа по их предотвращению, интерес населения и готовность участвовать в новых проектах сохранялись достаточно долго. Например, в проектах, где объекты благоустройства явно контролировались (см. ниже анализ кейса в Санкт-Петербурге) и/или посетители занимали активную позицию по отношению к потенциальным нарушителям, уровень восприятия нового общественного пространства как «своего», созданного своими руками, был выше, что определялось исследовательской группой с помощью текстологического анализа высказываний и комментариев в социальных медиа по поводу конкретного объекта.

Г. Качество используемых материалов и максимальная приближенность к результатам, ожидаемым по итогам совместного проектирования, напрямую влияет на индивидуальную и коллективную позитивную или негативную оценку опыта участия в процедурах коллективного обсуждения. Именно этот параметр наряду с безопасностью является определяющим при формировании и расширении групп интересов вокруг новых общественных пространств: происходит рекрутирование изначальных скептиков и критиков любого благоустройства за счет бюджетных средств.

Д. Частота информирования и обновления сведений о проектах, предполагающих несколько этапов и длительный срок реализации⁴, поддержание позитивного эмоционального фона, использование вспомогательных форматов и активностей, вовлечение членов временных групп и структур в постоянное взаимодействие — все это рассматривается как обязательный элемент процесса общественного планирования, создания полноценного местного сообщества, на формирование которого и было изначально направлено большинство упоминаемых вариантов взаимодействия [Институт экономики города, 2019].

Е. Одним из значимых выводов по итогам проведенного исследования становится учет возможных сценариев использова-

4. Это в большей степени относится к объектам, максимально удобным для дизайн-игр, — набережным, бульварам, пространствам вдоль транспортных магистралей.

Название, год создания и тип объекта, местонахождение	Этапы проекта	Проблемы реализованного проекта (по мнению жителей)	Сильные стороны реализованного проекта (по мнению жителей)
Ландшафтный парк «Сокольская гора» (2018–2019), парк, г. Бугульма, Республика Татарстан	1. Обсуждение концепции проектной группой. 2. Обсуждение с жителями: схематическая демонстрация проекта, дискуссия, опрос, корректировки проекта. 3. Реализация: сформированы прогулочные и спортивные маршруты, спортивная инфраструктура, созданы ландшафтные объекты	– Мусор на территории; – отсутствие других благоустроенных площадок вокруг («построили смотровую площадку, а смотреть в нашем городе не на что»)	– Удобство, функциональность
Социально значимый проект «7 чудес цвета» (2012–2014), 7 городских общественных площадок с разными функциями, г. Вологда, Вологодская область	1. Создание идеи «активации» семи площадок города, созыв рабочей группы. 2. Обсуждение с активистами, опрос местных жителей, проектный семинар с жителями. 3. Реализация (с активным привлечением жителей и активистов): благоустройство дворов, установка освещения, ремонт дорожного покрытия	– Недолговечность объектов благоустройства (провалился пешеходный мост, исчезли светильники-одуванчики и пр.); – отсутствие дальнейших планов развития/ремонта/трансформации площадок	– Возможность лично поучаствовать в улучшении своего двора/района/города
Комплексное благоустройство зоны отдыха на Смоляном мысе (2018), набережная, г. Выборг, Ленинградская область	1. Обсуждение проекта и подача заявки на участие в конкурсе проектов. 2. Обсуждение проекта с жителями города, студентами, сотрудниками градообразующих предприятий. 3. Предпроектное социокультурное исследование, проектный семинар с жителями. 4. Реализация проекта	– Непродуманность и низкая функциональность	– Внешний вид
Открытый сад (2017), сквер, г. Ижевск, Удмуртия	1. Соучаствующее проектирование: четыре городских собрания, социологическое исследование, анкетирование жителей. 2. Работа в группах над проектом. 3. Краудфандинг и фандрайзинг. 4. Благоустройство территории, строительство объектов. 5. Тестирование и открытие площадок: коворкинг, сцена, входная арка, детская площадка, планируется открытие «Открытого офиса»	– Не все граждане знали о созданных объектах; – шум	– Экологичность, чистота, удобство; – многофункциональность и возможность совместного использования; – возможность организации досуга и творчества

Таблица 4. Выборочные результаты анализа практик соучаствующего проектирования в городах России
Источники: составлено авторами.

ния формируемых объектов городской среды, мониторинг активности использования созданного объекта жителями, их заинтересованность и удовлетворенность в ходе эксплуатации, а также встраивание возможности трансформации общественного пространства в будущем.

На основе выводов, содержащихся в отчетах исследовательской группы, можно оценить вклад упоминаемых выше проблемных зон в успех/неудачу проекта со-

участвующего проектирования после ввода объекта в эксплуатацию (рис. 3).

Исходя из полученных результатов и сформулированных выводов, работу исследовательской группы по приведенной схеме и с использованием представленной унифицированной формы можно признать успешной. Тем не менее ввиду недостаточного опыта и вызванных объективными факторами затруднений⁵ необходимо дополнить проведенное исследование экс-

5. Среди наиболее частых трудностей можно отметить то, что организаторы или участники не всегда шли на контакт в социальных сетях, возникали сложности с получением разрешения на использование изображений

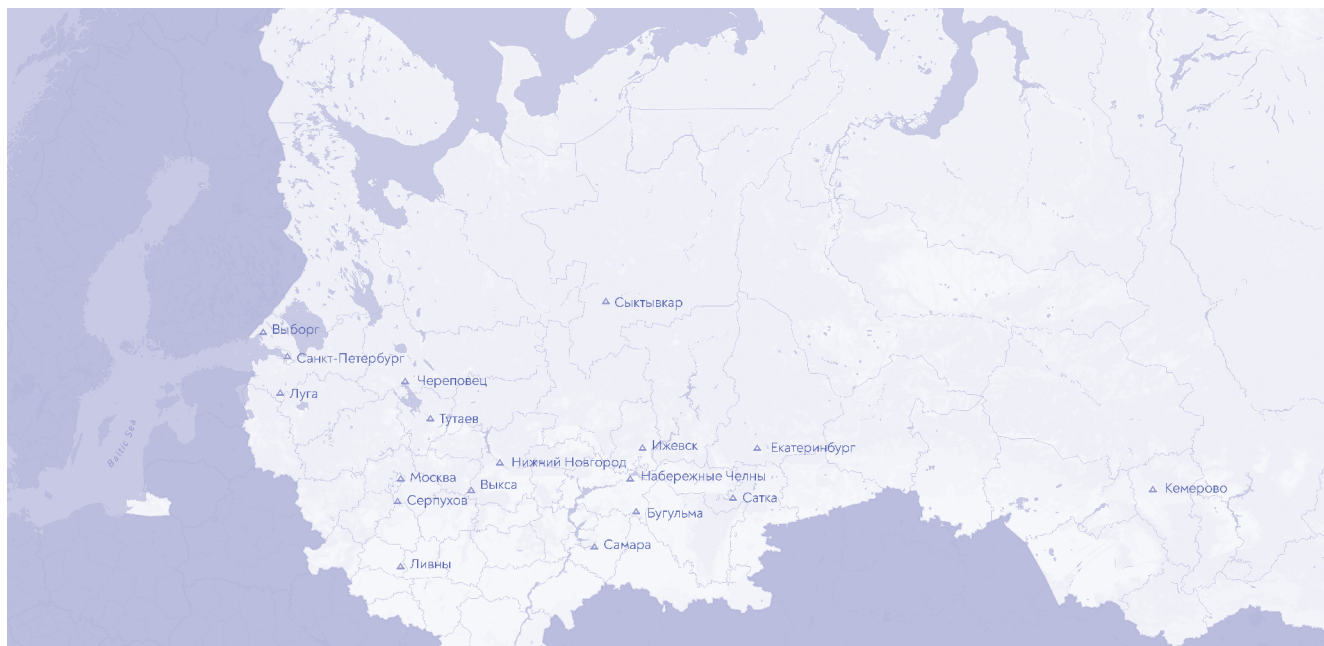


Рис. 2. Карта размещения анализируемых объектов соучаствующего проектирования (фрагмент)

Источник: составлено авторами.

пертным опросом, который будет опираться на критерии, объединенные в Индекс устойчивости общественных пространств.

Работа экспертной группы

На основе проведенного анализа и обобщения методических материалов по оценке качества городской среды мы сформировали комплексный оценочный инструмент, позволяющий как оценивать проекты общественных пространств на разных стадиях, так и своевременно корректировать процесс их реализации: планирования, строительства и эксплуатации.

Процедура оценки в рамках предлагаемого Индекса устойчивости общественных пространств подразумевает анализ большого массива первичных данных, а также обобщение экспертных мнений в отношении проектов общественных пространств.

А. Полифункциональность /разнообразие посетителей: возможность использования общественного пространства и/или проведения мероприятий в нем жителями разных возрастов и занятий в течение дня, наличие возможности неконфликтного использования объекта.

В. Качество исполнения и материалов: реальные или предполагаемые параметры исполнения проекта, обусловленные в том числе предшествующим опытом создания общественных пространств, реалистичность планируемого и дизайн-проект.

С. Безопасность/открытость: близость или удаленность объекта по отношению к оживленным улицам и пешеходным маршрутам, «просматриваемость» большей части объекта, отсутствие потенциально опасных и травмирующих элементов [Поллсон, 2019; Шуклина, 2018].

Д. Потенциал вандализации объекта: уровень сохранности элементов при реализации экстремальных сценариев использования, а также степень включения в ткань городской жизни как поля борьбы за пространство между группами молодежи [Эллард, 2016].

Е. Удобство и доступность для разных категорий жителей: степень адаптивности среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья, наличие навигации и при необходимости – коммунальной инфраструктуры (туалеты, урны для мусора) [Монтгомери, 2019].

Ф. Равномерность распределения активности по сезонам: возможность использования пространства в круглогодичном режиме без значительного ограничения функциональности в холодное время года [Саллингрос, 2019].

Г. Экологические характеристики /фактор утилизации: возможность демонтажа и замены объекта или его части (при необходимости), а также воздействие на окружающую среду, влияние на экосистемы [Oswalt, Overmeyer, Misselwitz, 2014].

Н. Гибкость/трансформируемость: возможность переориентации объекта для

в научных публикациях, планировавшийся социологический опрос в значительном количестве случаев не вызвал должного отклика.



Рис. 3. Распределение факторов успеха/неудачи проектов соучаствующего проектирования (на основе анализа выводов в исследовательских дневниках, для каждого кейса выделялся один преобладающий фактор), % от общего количества упоминаний

Источник: составлено авторами.

новых целей, использование временных сооружений, изменяемых конструкций в зависимости от реализуемых форм активности [Лайдон, Гарсия, 2019; Sim, 2019].

Итоги экспертной оценки проектов общественных пространств и использование коллективных форматов обсуждения (в отдельных городах объекты создавались в ходе фестивалей и конвентов) по 10-балльной шкале представлены в табл. 5.

Отметим, что экспертные оценки в данном индексе являются важным, но не единственно возможным элементом.

В перспективе планируется подключить следующие модули оценки, влияющие на итоговый балл проекта:

1. Оценка степени добросовестности исполнителя проекта в системе закупок.
2. Мониторинг обращений граждан на специализированных порталах в отношении использования общественного пространства.
3. Анализ местных групп в социальных сетях для оценки уровня удовлетворенности жителей.
4. Опросы и обратная связь в рамках работы аналога соседских объединений по обеспечению общественного порядка в зарубежных странах (neighborhoods watch) или по типу объединений дружинников советского периода в нашей стране.
5. В будущем — использование системы распознавания изображений, получаемых системой «Безопасный город», автоматическая оценка по квантифицируемым критериям [Маккуайр, 2018].

При этом описанные выше критерии с большой долей вероятности будут иметь высокие показатели, если внедрить процедуры оценки и/или моделирования пользовательского опыта в отношении общественных пространств на стадии предварительных исследований и коллективной работы.

Отметим при этом, что выявляемый в ходе анализа экономический диспаритет «больших» и «малых» городов России [Лимонов, Несена, 2019] в сфере соучаствующего

проектирования и развития городской среды почти не ощущается. Кроме того, в отдельных городах на успех проектов соучаствующего проектирования влияет эффект «низкой базы», когда длительное пренебрежение нуждами жителей в сфере благоустройства способствует их более эффективному вовлечению в процессы формирования общественных пространств.

Преимущества проектов, выполненных с применением инструментов соучаствующего проектирования

Для сравнения практик соучаствующего и «традиционного» проектирования мы отдельно оценили по предложенным критериям стандартные проекты благоустройства (выборка из 52 проектов — по два в каждом упомянутом городе). В результате становится очевидным преимущество проектов, при реализации которых используются процедуры соучаствующего проектирования, особенно в том, что касается полифункционального назначения, экологических характеристик и гибкости / способности к трансформации (рис. 4). Среднее значение индекса соучаствующего проектирования составило 48,4 балла, а для традиционного благоустройства — 32,3 балла.

Дополнительным источником данных по теме исследования послужил первичный анализ традиционных и малоэффективных вследствие своей непопулярности форм согласования решений по созданию общественных пространств: публичных слушаний, в том числе в онлайн-формате, и конкурсов проектов. В пилотном режиме за 2019–2020 годы был проведен анализ пяти конкурсов регионального уровня в Северо-Западном федеральном округе, в частности представленных информационных стендов, их компоновки, наполнения и иных параметров.

В результате проведенного анализа можно отметить постепенное «проникновение» в конкурсные материалы элементов соучаствующего проектирования: карт стейкхолдеров, облаков тегов-ассоциаций, реальных высказываний горожан, данных из проведенных исследований, в том числе интервью, рисунков детей, актуальных сценариев использования проектируемого общественного пространства. Вышеперечисленные элементы в том или ином виде присутствовали на 6 из 148 проанализированных выставочных стендов. Один из примеров представлен на рис. 5, 6.

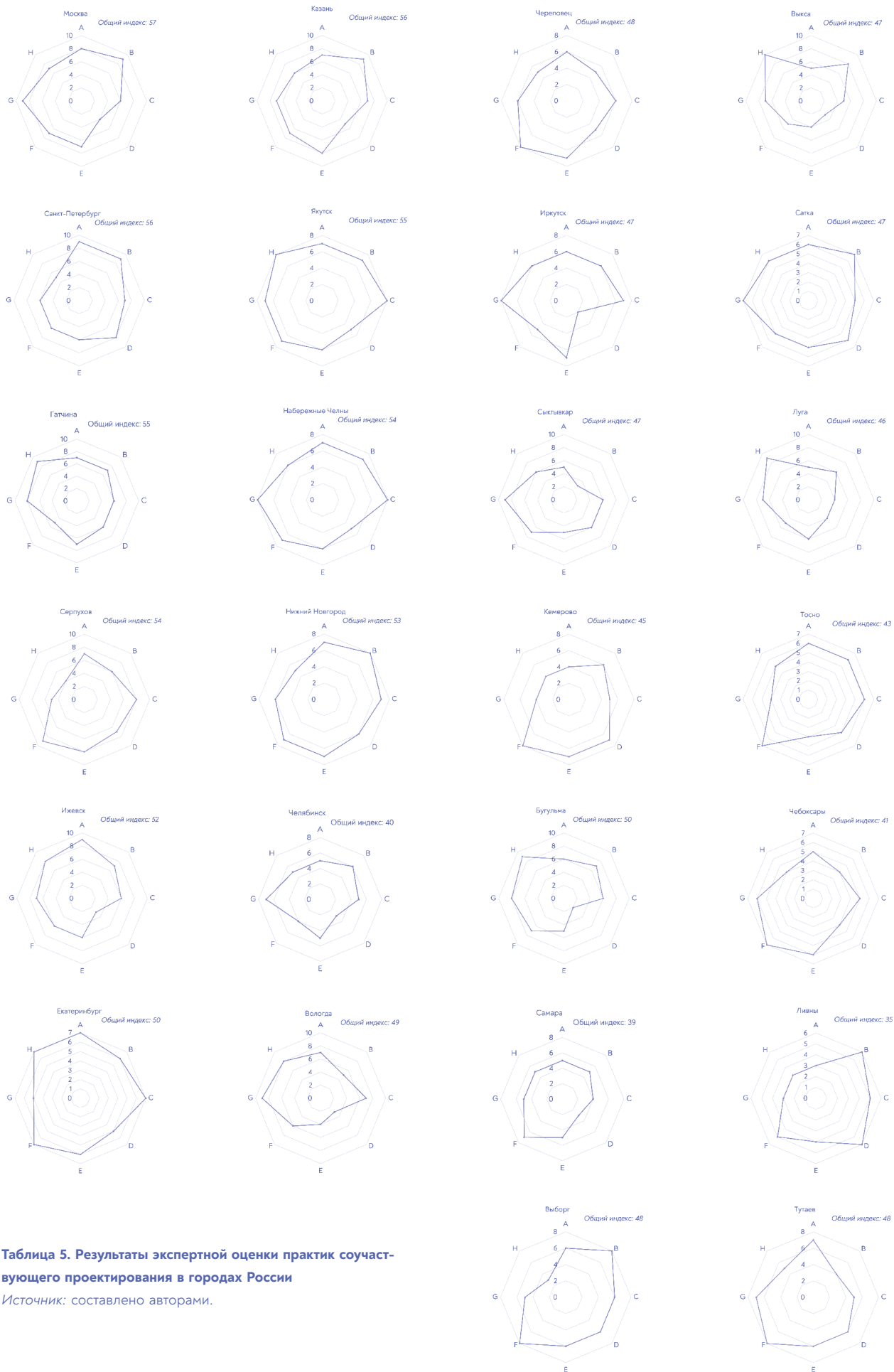


Таблица 5. Результаты экспертной оценки практик соучастующего проектирования в городах России

Источник: составлено авторами.

Рис. 4. Результаты сравнения традиционных форм благоустройства и соучаствующего проектирования в 26 городах России

Источник: составлено авторами.

Сравнение механизмов соучаствующего проектирования и традиционного благоустройства в 26 городах России

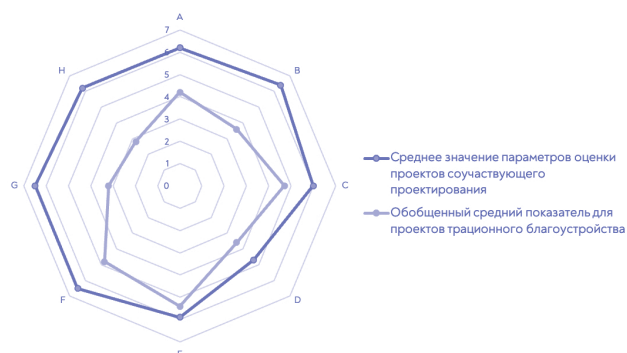


Рис. 5. Фрагмент оформления стенда на конкурсе проектов «Архитектурный облик общественно значимых публичных пространств населенных пунктов Ленинградской области» (2020 год)

Источник: сайт проекта «Ижора»: <http://izhora.tilda.ws/#souchproekt>.



Несомненно, информационное сопровождение подобных конкурсов также нуждается в пересмотре. В проанализированных конкурсах информация об участниках и конкурсных работах была малодоступна: за исключением общей информации на профильных сайтах организаторов и в социальных сетях отдельных конкурсантов для получения информации о проектах необходимо посетить здание правительства субъекта РФ или администрации муниципального образования.

Отдельного внимания заслуживают и публичные слушания, которые, как отмечают исследователи [Винокурова, 2020], нуждаются в переформатировании и «оживлении» процесса обсуждения важных для населения вопросов, что предполагает отход от формальных и малопосещаемых мероприятий, нацеленных на утверждение уже фактически разработанной и принятой резолюции в направлении игровых форматов, командной работы и высокого уровня вовлеченности участников.

Как показывают рассмотренные примеры, потенциал форматов гражданского участия в создании городской среды спо-

собен не только обеспечить более эффективное публичное обсуждение, но и в целом переформатировать систему принятия решений в том, что касается территориального планирования [Мюллер, 2020; Darieva, Neugebauer, 2020; Dobson, 2011] — конечно, при условии совершенствования системы информационного сопровождения конкурсных проектов и расширения спектра онлайн- и офлайн-форматов выставок.

Пример оценки общественных пространств (кейс «Набережная реки Карповки», Санкт-Петербург)

Для иллюстрации вышеприведенных тезисов и подходов к оценке реализованных проектов на рис. 7 представлен фрагмент проекта и текущее состояние объекта, возведенного в Санкт-Петербурге с использованием механизма соучаствующего проектирования (но не только его) [Исследовательская группа «Друзья Карповки», 2018].

Указанный проект реализуется с 2017 года с участием активистов, профессио-

Рис. 6. Фрагмент оформления стенда на кон- курсе проектов «Архитектурный облик общественно значимых публич- ных пространств населенных пунк- тов Ленинградской области» (2020 год)

Источник: сайт проекта «Ижора»: <http://izhora.tilda.ws/#souchproekt>.



Рис. 7. Фрагмент концепции благоустройства набережной реки Карповки, первый этап, Санкт-Петербург

Источник: Правительство Санкт-Петербурга, Комитет по градостроительству и архитектуре: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/architecture/news/151237/>.



нальных дизайнеров и архитекторов и был поддержан Администрацией Петроградского района Санкт-Петербурга. Первый этап реализации проекта был завершен в 2019 году. На рис. 7 представлен фрагмент проекта, прошедший официальное согласование.

Не вдаваясь в подробности организации обсуждения параметров создания проекта, мы рассмотрим результаты оценки экспертной группой отдельных параметров проекта по предложенным нами критериям с кратким обоснованием выставленной оценки.

А. Полифункциональность/разнообразие посетителей: оценка 9. В процессе использования представлены посетители разных возрастов, конфликтность использования низкая (рис. 8, 9).

Б. Качество исполнения и материалов: оценка 9. При реализации проекта использовались долговечные прочные материалы, дизайн-проект ориентирован на различные сценарии использования объекта, в том числе экстремальные (рис. 10, 11).

В. Безопасность/открытость: оценка 7. Общественное пространство расположе-

но недалеко от оживленной проезжей части, но хорошо изолировано от него. Набережные на границах с водой потенциально опасны, особенно в холодное время года или дождливую погоду (рис. 12).

Г. Потенциал вандализации объекта: оценка 8. Благодаря специально предусмотренным пространствам и демонстрации мер реагирования на попытки порчи объектов (закрашивание, ремонт, временное ограничение использования) остается впечатление контроля со стороны власти и равнодушных посетителей (рис. 13, 14).

Д. Удобство и доступность для разных категорий жителей: оценка 6. Навигация в общественном пространстве развита недостаточно, что, возможно, является частью концепции, общая доступность среды находится на среднем уровне – наблюдается недостаток пандусов и туалетов (рис. 15, 16).

Е. Равномерность распределения активности по сезонам: оценка 6. Ввиду используемых материалов и особенностей контакта с ними в холодное время года



Рис. 8. Пример полифункционального неконфликтного использования объектов, апрель 2021 года⁶



Рис. 9. Пример разнообразия посетителей общественного пространства по полу, возрасту, цели посещения, апрель 2021 года

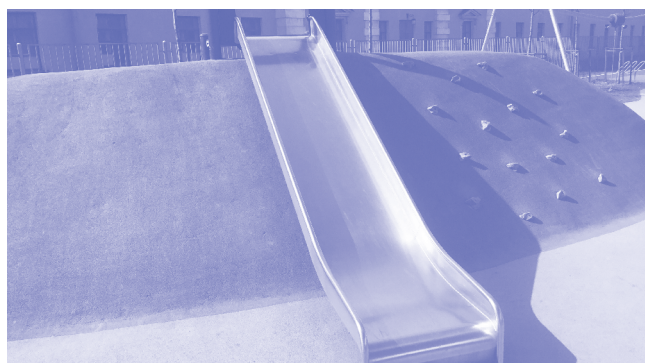


Рис. 10. Пример использования продуманных дизайнерских решений при создании общественного пространства, апрель 2021 года



Рис. 11. Пример использования высококачественных долговечных материалов при создании общественного пространства, апрель 2021 года



Рис. 12. Вид на потенциально опасную зону (спуск к воде) общественного пространства, апрель 2021 года



Рис. 13. Камень «для рисования» (частично выполняет функцию предотвращения появления граффити), ноябрь 2020 года

привычные сценарии могут уступить место необычным и экспериментальным, не всегда имеющим положительные последствия. Помимо этого, стоит отметить открытый характер общественного пространства и его малую приспособленность для зимнего досуга (рис. 17).

Ж. Экологические характеристики / фактор утилизации: оценка 6. Часто возникает проблема не-

убранного мусора, сами же объекты при необходимости могут быть утилизированы без значительного ущерба для экологии (рис. 18).

3. Гибкость/трансформируемость: оценка 5. В перспективе на территории общественного пространства запланирована реализация инициатив, предполагающих появление нового функционала (общественный огород), в нынешней конфи-

6. Рис. 8–20 сделаны авторами, © Афанасьев К. С., Степанова Е. С.



Рис. 14. Демонстрация мер реагирования на порчу элементов благоустройства и контроль за «вандализируемыми» объектами, ноябрь 2020 года



Рис. 15. Вид на потенциально недоступную зону общественного пространства, апрель 2021 года

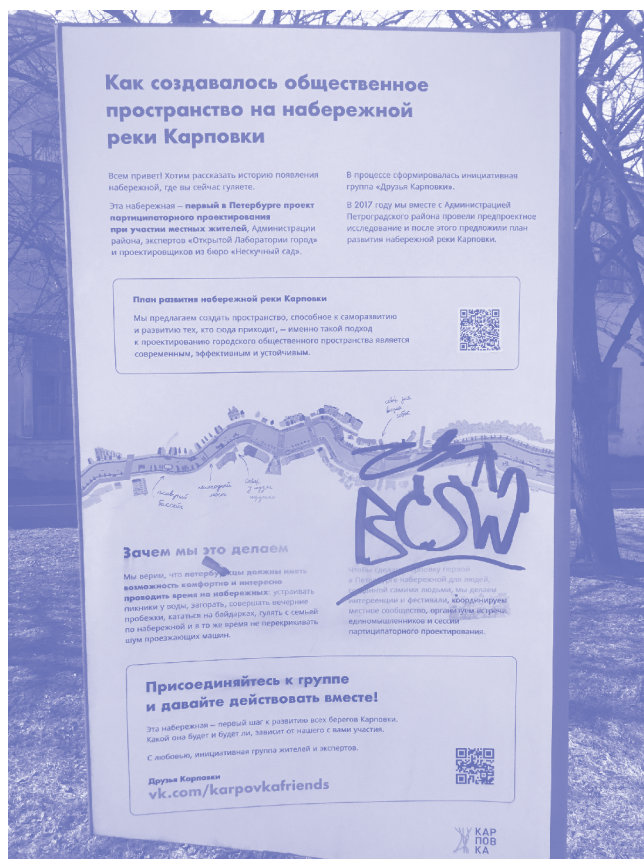


Рис. 16. Элемент системы информирования в общественном пространстве, апрель 2021 года

гурации объектов гибкость и трансформируемость проявляются недостаточно полно (рис. 19, 20).

Данные оценки и их обоснование, как кажется, позволяют составить представление о предложенном авторами подходе к оценке функционирования общественных пространств, вновь создаваемых и реконструируемых по итогам сессий соучаствующего проектирования.

Выводы и рекомендации

Для углубленного анализа проблем и перспектив развития форматов общественного участия был инициирован дополнительный экспертный опрос специалистов, которые имеют опыт участия в общественных обсуждениях проектов благоустройства и процессах формирования комфортной городской среды, а также исследователей, вовлеченных в информационно-аналитическую работу по теме исследования. В опросе приняли участие 19 экспертов, сформировавших следующие оценки параметров соучаствующего проектирования (в табл. 6 указаны средние значения):

В качестве критериев успеха проектов соучаствующего проектирования эксперты называли:

- сокращение расходов на повторное проектирование и переустройство городских пространств;
- наличие возможности «перезагрузить» неудачные старые проекты, активизацию использования объектов гражданами;
- выявление заинтересованного бизнеса и сообщества жителей, которые в дальнейшем смогут участвовать в развитии городской среды.

Представители архитектурного сообщества (6 человек) в составе экспертов назвали следующие значимые для них факторы:

- четкое, простое и понятное объяснение концепции жителям на предпроектном этапе;
- как можно более широкое освещение и оповещение процесса соучаствующего проектирования — не только в локальных СМИ и соцсетях, но и «на местности» через использование информационных вложений в почтовых ящиках, на досках объявлений в подъездах и при входах в жилые дома;
- заблаговременное оповещение жителей, чтобы как можно большее число заинтересованных смогло участвовать в сессиях;



Рис. 17. Непредвиденные сценарии использования нового общественного пространства (дети испытывают на прочность недавно высаженные деревья), декабрь 2020 года



Рис. 18. Потенциальная угроза экологическому равновесию — сильный ветер может унести мусор из переполненных контейнеров в реку, декабрь 2020 года



Рис. 19. Новый вид активности в общественном пространстве (общественный огород), апрель 2021 года



Рис. 20. Информационный знак с указанием нового вида активности в общественном пространстве, апрель 2021 года

- на проектирование и реализацию должны быть отведены необходимые сроки: времени должно быть достаточно для разработки при проектировании разных вариантов и исправления возможных ошибок при строительстве: открытия объектов «к юбилею города» или «к празднику» быть не должно;
- ведущая роль архитекторов и ландшафтных дизайнеров на стадии реализации проекта — обязательность авторского надзора.

Помимо этого, заслуживают внимания следующие моменты, связанные с реализацией проектов соучаствующего проектирования:

- своевременная корректировка проекта разными участниками обсуждений;
- качество используемых материалов, контроль за используемыми материалами;
- степень проработанности проекта в плане соответствия транспортным и пешеходным маршрутам граждан (в том числе автобусные остановки, парковки и т.д.), соответствия соседним объектам города;
- надлежащий контроль за исполнением чертежей по проекту, тщательный подбор строительной компании и поставщиков материалов.

По итогам экспертного опроса удалось не только зафиксировать картину нынешнего уровня организации вовлечения граждан в вопросы развития городской среды, но и сформулировать на будущее ряд предложений и рекомендаций, которые будут обобщены в заключительной части настоящей статьи.

Проведенное нами ранее исследование «Клиентоориентированный подход в формировании и использовании городских общественных пространств», посвященное переносу и адаптации принципов дизайн-мышления и сервис-дизайна в сфере публично-го управления и повышения качества городской среды, позволяет представить оптимальную схему реализации проектов в области формирования и использования городских общественных пространств.

Этап 1. Формулирование проблемы/задачи.

На данном этапе описываются общий контекст будущего проекта, исторический экскурс и культурные ассоциации. Происходит поиск людей, для которых это важно, формирование портрета пользователя будущего общественного пространства. Иницируется оставление карты интересов/потребностей и определение метрик, позволяющих оценить успех будущего проекта в процессе его функционирования. На данном этапе также очень важно определить уровень сплоченности местного сообщества, харак-

Параметр	Средний балл по итогам опроса (по 10-балльной шкале)
Уровень организации процесса группового обсуждения и совместной работы	8,3
Степень разнообразия (социального, профессионального, возрастного) участников	7,9
Уровень сотрудничества и сплоченности участников в процессе группового обсуждения и работы	8,7
Степень соответствия результата совместной работы в процессе соучаствующего проектирования ожиданиям участников	8,1
Уровень компетентности представителей власти в сфере взаимодействия с гражданами в процессе группового обсуждения	6,3
Уровень подготовки и готовности граждан к процедурам соучаствующего проектирования	7,1
Уровень профессионализма вовлеченных в процесс обсуждения экспертов и привлеченных консультантов	6,8
Значимость роли инициативных групп, лидеров сообщества, равнодушных граждан для успешной реализации проекта	8,9
Степень влияния места проведения группового обсуждения и сессий соучаствующего проектирования на его результаты	6,8
Степень влияния отношения органов власти к соучаствующему проектированию на его результаты	8,8

Таблица 6. Результаты экспертного опроса в форме оценки факторов и условий организации сессий соучаствующего проектирования
Источник: составлено авторами.

теристики социального капитала, объекты приложения общих интересов [Павлюк, 2017; Полищук, 2015]. Альтернативный вариант выявления потребностей и ценностей жителей представлен в работе исследователей из Словении [Nikšič, Tominc, Goršič, 2018]. Они предложили использовать метод анализа фотографий, сделанных самими жителями районов, и ассоциированных с ними ценностей, которые раскрываются в прилагаемых описаниях и хештегах. Авторы исследования попытались предложить модернизированный подход к партиципаторному проектированию, основанный на краудсорсинге и информационных технологиях.

Этап 2. Исследование проблемы. Этап предполагает серию исследовательских действий (наблюдение, глубинные интервью, антропологическое погружение, воркшопы, изучение документов и открытых данных), определяющих особенности реализации проекта. Именно на данном этапе появляются гипотезы и идеи, которые предстоит обработать и протестировать. При всей трудоемкости процесс исследования контекста и условий дает возможности предварительного продвижения будущего проекта среди жителей, обеспечивает высокий уровень вовлечен-

ности заинтересованных лиц и в целом обладает потенциалом для повышения медиаактивности.

Этап 3. Формирование идей и гипотез. Самый «профессиональный» этап, предполагающий консультации со специалистами и согласование будущих решений с нормативами и территориальными ограничениями. На этом этапе привлекаются специализированные архитектурные и дизайнерские бюро и специалисты в области урбанистики и городского планирования. Итогом этапа становятся несколько вариантов проекта общественного пространства, а точнее – набора возможных сценариев выявленной и исследованной проблемы.

Этап 4. Прототипирование и тестирование идей. На данном этапе все заинтересованные лица, включая тех, кто будет отвечать за содержание объекта и поддержание порядка, тестируют ключевые элементы разработанных решений и сформулированных гипотез. Если говорить о конкретном воплощении и организации процесса, можно использовать как элементы реальных объектов при выявлении примеров лучшей практики, так и 3D-моделирование наряду с макетами и деловыми играми. Возможен вариант и с временными объектами в рамках тактического благоустройства. В результате при непосредственном участии будущих посетителей общественного пространства возникает образ и модель оптимального решения, которое предполагается реализовать.

Этап 5. Внедрение и обзор обратной связи предполагает не только возведение и обустройство общественного пространства, но и активную работу с возможными проблемными ситуациями и при необходимости возвращение к этапам 1, 2, 3, 4.

Нетрудно заметить, что традиционная схема формирования и использования общественных пространств с преобладанием первого из указанных процессов предполагает частичную и непубличную реализацию первого и второго этапов, подробное освещение третьего этапа (выставки проектов и публичные слушания) при полном игнорировании четвертого и вынесении за пределы своей ответственности пятого этапа.

Указанная схема может быть первоначально опробована на сессиях соучаствующего проектирования или специально подготовленных публичных слушаниях с последующим обучением сотрудников администрации и внедрением данного подхода в процесс территориального планирования.

Заключение

Завершая обсуждение опыта и перспектив соучаствующего проектирования и смежных форматов коллективной работы в сфере развития и использования городских общественных пространств, следует отметить, что процесс вовлечения граждан в систему принятия решений является, с одной стороны, тонко настраиваемой социальной технологией, а с другой — вариантом переформатирования и осмысления населения и власти. Активизация местного сообщества через совместное планирование может способствовать формированию живой среды сотрудничества, взаимопомощи и поддержки, и, наоборот, технологизация этого процесса, сведение его к временным форматам взаимодействия в рамках технократической логики на основе стандартов, чек-листов и унифицированного варианта проектного подхода приводит к разочарованию, аномии и гражданской апатии на фоне синдрома демократической усталости.

Иначе говоря, вовлечение жителей в процессы общественного планирования требует значительной подготовки и саморефлексии, а также осознания ответственности за судьбы и моральное состояние участников этих процессов.

В том, что касается перспектив исследования соучаствующего проектирования в будущем, отметим следующие направления теоретического анализа и имплементации их результатов в практическую область.

Прежде всего, отметим риски, связанные с проведением публичных слушаний и сессий соучаствующего проектирования онлайн из-за территориальных или эпидемиологических ограничений: с одной стороны, расширяется круг потенциальных участников, с другой — работа с интерактивными инструментами лишает важных эффектов взаимодействия в группах.

Современная городская среда — это живой организм, подвижный и изменяющийся, поэтому гибкость и трансформируемость общественных пространств в сочетании с временным характером конструкций с различными вариантами реконфигурации и рециклинга отдельных элементов является ответом на вызовы времени и обеспечивает максимальный эффект от использования.

Необходима междисциплинарность, поиск общего знаменателя успешных практик коллективного взаимодействия как основы для проектирования форматов групповой работы, сочетание достижений и подходов различных наук и предметных областей, что, в свою очередь, предъявляет повышенные требования к подготовке и профессионализму организаторов.

Актуальным является в ближайшей перспективе перенос внимания с внешней стороны соучаствующего проектирования на сущностные характеристики и особенности, лежащие в основе этой методологии: использование отдельных элементов,

их рекомбинация, адаптация с учетом специфики проекта и аудитории.

Наконец, закономерным итогом развития форматов совместной работы станет поддержка низовых инициатив и содействие их возникновению, без контроля и излишней регламентации, зачастую отпугивающих самых творческих и активных членов общества.

По нашему мнению, указанные исследовательские перспективы будут способствовать устойчивому развитию территорий и обеспечению активного участия населения в судьбе своих городов.

Благодарность

Авторы выражают благодарность студентам бакалавриата и магистратуры Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина и НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге за помощь в подготовке и проведении исследования в рамках индивидуальных и коллективных проектов, участникам экспертного опроса и сотрудникам Научно-образовательного центра урбанистики и киберантропологии Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина

Источники

- Абашев В.В., Печищев И.М., Власова Е.Г., Курбанова Р.Ф., Пустовалов А.В. (2020) Урбанизм и урбанисты в российских сетевых изданиях 2010-х годов/под ред. М.П. Абашевой. Пермский государственный национальный исследовательский университет. Режим доступа: <http://www.psu.ru/files/docs/science/books/mono/urbanizm-i-urbanisty-v-xos-setevykh-izdaniyax-2010-g.pdf> (дата обращения: 11.06.2021).
- Агентство стратегических инициатив (2020а) Атлас успешных практик соучастия и вовлечения жителей в развитие городской среды. М.: Агентство стратегических инициатив.
- Агентство стратегических инициатив (2020б) Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. Часть 1. Развитие общественных пространств. М.: Агентство стратегических инициатив.
- Винокурова М.Ю. (2020) Направления совершенствования института публичных слушаний в Санкт-Петербурге // Молодой ученый. № 38 (328). С. 58–62.
- Высоковский А.А. (2015) Участие населения в принятии решений по развитию городской среды. // Высоковский А.А. Собрание сочинений: в 3 т. Т. 2. Practice. М.: Grey Matter. С.134–143.
- Гейл Я., Сварре Б. (2016) Как изучать публичную жизнь / пер. с англ. Е. Лалаян. М.: Концерн «КРОСТ».
- Глазычев В.Л. (2011) Город без границ. М.: Территория будущего.
- Институт экономики города (2019) Краткий обзор отдельных зарубежных практик по вовлечению граждан в принятие решений по вопросам развития городской среды. М.: Институт экономики города.
- Исследовательская группа «Друзья Карповки» (2018) Исследование потенциала развития открытого городского общественного пространства набережной реки Карповки. СПб.
- КБ «Стрелка» (2020) Руководство по определению первоочередных направлений развития городской среды с помощью индекса качества городской среды. М.: КБ «Стрелка».

- Кидуэлл П. (2018) Психология города. Как быть счастливым в мегаполисе/пер. с англ. Е. Петровой. М.: Манн, Иванов и Фербер.
- Кияненко К.В. (2015) Общество, среда, архитектура: социальные основы архитектурного формирования жилой среды: учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. Вологда: ВоГУ.
- Лайдон М., Гарсия Э. (2019) Тактический урбанизм. Краткосрочные действия—долгосрочные перемены/пер. с англ. Л. Сумм, А. Огнева. М.: Strelka Press.
- Ледяев В. (2012) Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ИД ВШЭ.
- Лимонов Л.Э., Несена М.В. (2019) Диспаритет «больших» и «малых» городов России: сравнительный анализ показателей экономического развития и данных социальных исследований//Журнал Новой экономической ассоциации. № 4 (4). С. 163–188.
- Лоу С.М. (2016) Пласа. Политика общественного пространства и культуры/пер. с англ. Ю. Плискиной. М.: Strelka Press.
- Маккуайр С. (2018) Геомедиа: сетевые города и будущее общественного пространства/пер. с англ. И. Третьякова. М.: Strelka Press.
- Медведев И.Р. (2017) Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа.
- Монтгомери Ч. (2019) Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь/пер. с англ. Ю. Константиновой. М.: Манн, Иванов и Фербер.
- Мюллер А.К. (2020) От городских совместностей к городскому планированию (или наоборот?). «Планируя» оспариваемую территорию Гляйсдрайек//Urban commons. Городские сообщества за пределами государства и рынка/под ред. М. Делленбо, М. Кипа, М. Бьеньек, А.К. Мюллер, М. Швегмана; пер. с англ. Д. Безуглова. М.: Новое литературное обозрение. С. 198–219.
- Павлюк С.Г. (2017) Городская локальная топонимия как индикатор пространственной самоорганизации общества//Городские исследования и практики. Т. 2. № 2. С. 33–42.
- Полищук Л. (2015) Ждать начальства или скинуться самим: социальный капитал в жизни города//Стимулы. Парадоксы. Провалы. Город глазами экономистов/под ред. В. Аузана. М.: Strelka Press. С. 112–135.
- Поллсон К. (2019) Проектирование общественных пространств и городов для людей. Практическое пособие. Берлин: DOM Publishers.
- Садик-Хан Дж., Соломонов С. (2017) Как изменить наши улицы. Революционные идеи в градостроении. М.: Олимп-Бизнес.
- Салингарос Н. (2019) Алгоритмы устойчивого проектирования. Двенадцать лекций об архитектуре/пер. с англ. Т. Быстровой. Екатеринбург: Кабинетный ученый.
- Санофф Г. (2015) Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа 8.
- Снигирева Н. (2017) Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. М.: Минстрой РФ.
- Шуклина М. (2018) От гордости до праздности//Проект Россия. №1 (87). Город. Общественные пространства. С. 188–206.
- Эллард К. (2016) Среда обитания: Как архитектура влияет на наше поведение и самочувствие. М.: Альпина Паблишер.
- Brownill S., Bradley Q. (eds) (2017) Localism and Neighbourhood Planning. Power to the People? Bristol: Policy Press.
- Darjéva T., Neugebauer C. (2020) Urban Activism in Eastern Europe and Eurasia. Strategies and Practices. Berlin: DOM Publishers.
- De la Pena D., Allen D., Hester R. et al. (eds.) (2017) Design as democracy. Techniques for collective creativity. L.: Island Press.
- Dobson Ch. (2011) The Citizen's Handbook. A Guide to Building Community. Vancouver: Vancouver Citizen's Committee.
- Gallent N., Robinson S. (2013) Neighbourhood Planning. Communities, Networks and Governance. Bristol: Policy Press.
- Glas R., Lammers S., Lange M. et al. (2019) The Playful Citizen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nikšić M., Tominc B., Goršič N. (2018) Revealing Residents' Shared Values through Crowdsourced Photography: Experimental Approach in Participatory Urban Regeneration. Urbani Izziv. No. 29. P. 29–42.
- Oswalt P., Overmeyer K. Misselwitz P. (2014) Urban Catalyst. The Power of Temporary Use. Berlin: DOM Publishers.
- Sim D. (2019) Soft City. Building Density for Everyday Life. L.: Island press.
- Wates N. (2014) The Community Planning Handbook. 2nd edition. London: Earthscan; Routledge.

THE DAY AFTER: The Life and Fate of Participatory Design Projects in Russian Cities

Kirill S. Afanasiev, Ph. D. in Philosophy, Associate Professor at the Department of Public Administration, Pushkin Leningrad State University; Employee of Scientific and Educational Centre for Urban Studies and Cyberanthropology, Pushkin Leningrad State University; 10 Peterburgskoe shosse, Pushkin, 196605, Russian Federation. E-mail: k.afanasiev@lengu.ru

Ekaterina S. Stepanova, MA in Public Administration (Master's Program "Urban Development and Management", HSE University Petersburg); Lecturer at the Department of Public Administration, HSE University in St. Petersburg; 55/2 Sedova str., St. Petersburg, 198099, Russian Federation. E-mail: esstepanova@hse.ru

Abstract. In recent years, participatory design has become a popular social technology that ensures, on the one hand, a high level of public involvement in the process of shaping the urban environment, and, on the other, the successful simulation of this involvement. The selection of objects for discussion, the definition of the circle of experts, the implementation and regulation of its further use remains in the field of decisions of the authorities. A common problem within this topic can be defined in the form of a multi-step question "What's next? What is the fate of the project after its completion?"—how will the public space be used; what types of activities announced during the discussion will become relevant; what risks, not taken into account earlier, will prevent the integration of the object into the fabric of everyday public life? The research question is to determine the extent and nature of the impact of the participatory design procedure and/or its individual elements on the sustainable functioning of new and reconstructed public spaces. The methodology of data acquisition involves the analysis of visual data, surveys of participants, experts and organizers regarding the experience of participatory design in Russian cities (Moscow, St. Petersburg, Vologda, Kazan, etc.) and the fate of the projects after their implementation. A necessary element is a comparative analysis of the results of the implementation of various projects for the creation of public spaces with and without the

use co-participating design. The study determines the most effective mechanisms for the formation of the urban environment using participatory design, but not exclusively reduced to it. In particular, a scheme of long-term anthropological and sociological research is being built, supplemented by the analysis of big data, adjusted at the final stage by the assessment and modeling of the user experience to ensure the implementation of planned functions and behavioral scenarios for urban public spaces.

Keywords: democratic design; urban planning; public spaces; sustainable design; community planning; civic engagement; city research

Citation: Afanasiev K., Stepanova E. (2021) The Day After: The Life and Fate of Participatory Design Projects in Russian Cities. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 26-47. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202126-47>

References

- Abasheva M.P. (2020) Urbanism i urbanisty v rossijskikh setevykh izdaniyakh 2010-h godov [Urbanism and Urbanists in Russian Online Media in the 2010s]. Perm: Permskiy gosudarstvenniy natsional'niy issledovatel'skiy universitet [Perm National Research University]. (in Russian)
- Agentstvo strategicheskikh iniciativ (2020a) Atlas uspeshnykh praktik souchastiya i вовлечения zhitel'ey v razvitiye gorodskoy sredy [Atlas of Successful Practices of Participation and Involvement of Residents in the Development of the Urban Environment]. Moscow: Agentstvo strategicheskikh iniciativ [Moscow: The Agency for Strategic Initiatives]. (in Russian)
- Agentstvo strategicheskikh iniciativ (2020b) Standart вовлечения grazhdan v reshenie voprosov razvitiya gorodskoy sredy. Chast' 1. Razvitiye obshchestvennykh prostranstv [Standard for Citizen Engagement in Urban Environment Development. Part 1. Development of Public Spaces]. Moscow: Agentstvo strategicheskikh iniciativ [Moscow: The Agency for Strategic Initiatives]. (in Russian)
- Brownill S., Bradley Q. (eds.) (2017) Localism and Neighborhood Planning. Power to the People? Bristol: Policy Press.

- Darieva T., Neugebauer C. (2020) Urban Activism in Eastern Europe and Eurasia. Strategies and Practices. Berlin: DOM publishers.
- De la Pena D., Allen D., Hester R. et al. (eds.) (2017) Design as Democracy. Techniques for Collective Creativity. L.: Island press.
- Dobson Ch. (2011) The Citizen's Handbook. A Guide to Building Community. Vancouver: Vancouver Citizen's Committee.
- Ellard C. (2016) Sreda obitaniya. Kak arhitektura vliyaet na nashe povedenie i samochuvstvie [Places of the Heart. The Psychogeography of Everyday Life]. Moscow: Al'pina. (in Russian)
- Gallent N., Robinson S. (2013) Neighbourhood Planning. Communities, Networks and Governance. Bristol: Policy Press.
- Gehl J., Svarre B. (2016) Kak izuchat' publichnyu zhizn' [How to Study Public Life]. Moscow: Koncern «KROST».
- Glas R., Lammers S., Lange M. et al (2019) The Playful Citizen. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Glazychev V.L. (2011) Gorod bez granic [City without Limits]. Moscow: Territoriya budushchego publ. (in Russian)
- Institut ekonomiki goroda (2019) Kratkij obzor otdel'nykh zarubezhnykh praktik po вовлечению grazhdan v prinyatie reshenij po voprosam razvitiya gorodskoy sredy [A Brief Overview of Selected Foreign Practices on Involving Citizens in Decision-Making on the Development of the Urban Environment]. Moscow: Institut ekonomiki goroda. (in Russian)
- Issledovatel'skaya gruppa «Druz'ya Karpovki» (2018) Issledovanie potentsiala razvitiya otkrytogo gorodskogo obshchestvennogo prostranstva naberezhnoj reki Karpovki [Study of the Development Potential of an Open Urban Public Space of the Karpovka River Embankment]. Saint-Petersburg. (in Russian)
- KB Strelka (2020) Rukovodstvo po opredeleniyu pervoocherednykh napravlenij razvitiya gorodskoy sredy s pomoshch'yu indeksa kachestva gorodskoy sredy [Guidelines for Determining the Priority Areas for the Development of the Urban Environment Using the Urban Environment Quality Index]. Moscow: KB Strelka. (in Russian)
- Keedwell P. (2018) Psihologiya goroda. Kak byt' schastlivym v megapolise [Headspace. The Psychology

- of City Living]. Moscow: MIF. (in Russian)
- Kiyanko K.V. (2015) Obshchestvo, sreda, arhitektura: social'nye osnovy arhitekturnogo formirovaniya zhiloj sredy [Society, Environment, Architecture: Social Foundations of the Architectural Formation of the Living Environment]. Vologda: VoGU publ. (in Russian)
- Ledyayev V. (2012) Sociologiya vlasti. Teoriya i opyt empiricheskogo issledovaniya vlasti v gorodskikh soobshchestvakh [Sociology of Power. Theory and Experience of Empirical Research of Power in Urban Communities]. M.: HSE University. (in Russian)
- Limonov L.E., Nesena M.V. (2019) Disparitet «bol'shih» i «malyh» gorodov Rossii: sravnitel'nyy analiz pokazatelej ekonomicheskogo razvitiya i dannyh social'nyh obsledovaniy [Disparity of "Large" and "Small" Cities of Russia: A Comparative Analysis of Indicators of Economic Development and Social Survey Data]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy associatsii* [Journal of the New Economic Association], no 4 (4), pp. 163-188. (in Russian)
- Low S.M. (2016) Plasa. Politika obshchestvennogo prostranstva i kul'tury [On the Plaza. The Politics of Public Space and Culture]. Moscow: Strelka Press. (in Russian)
- Lydon M., Garcia A. (2019) Takticheskij urbanizm. Kratkosrochnye dejstviya – dolgosrochnye peremeny [Tactical Urbanism. Short-Term Action for Long-Term Change]. Moscow: Strelka Press. (in Russian)
- Macquire S. (2018) Geomedia: setevye goroda i budushchee obshchestvennogo prostranstva [Geometry: Networked Cities and the Future of Public Spaces]. Moscow: Strelka Press. (in Russian)
- Medvedev I.R. (2017) Razreshenie gorodskikh konfliktov [Resolution of Urban Conflicts]. Moscow: Infotropik Media publ.
- Montgomery Ch. (2019) Schastlivyy gorod. Kak gorodskoe planirovanie menyaet nashu zhizn' [Happy City. Transforming our Lives through Urban Design]. M.: Mann, Ivanov i Ferber publ. (in Russian)
- Mueller A.K. (2020) Ot gorodskikh sovmestnostey k gorodskomu planirovaniyu (ili naoborot?). «Planiruya» osparivaemuyu teritoriyu Glyajsdrajek [From Urban Interconnections to Urban Planning (Or Vice Versa?). "Planning" the Disputed Territory of Gleisdreieck]. *Urban commons. Gorodskie soobshchestva za predelami gosudarstva i rynka* [Urban commons. Moving beyond state and market]. M.: Novoe literaturnoe obozrenie [New Literary Observer Publishing House], pp. 198-219. (in Russian)
- Nikšić M., Tominc B., Goršič N. (2018) Revealing Residents' Shared Values through Crowdsourced Photography: Experimental Approach in Participatory Urban Regeneration. *Urbani Izziv*, no 29, pp. 29-42.
- Oswalt P., Overmeyer K., Misselwitz P. (2014) Urban Catalyst. The Power of Temporary Use. Berlin: DOM Publishers.
- Pavlyuk S.G. (2017) Gorodskaya lokal'naya toponimiya kak indikator prostranstvennoj samoorganizatsii obshchestva [Urban Local Toponymy as an Indicator of Spatial Self-Organization of Society]. *Gorodskie issledovaniya i praktiki* [Urban Studies and Practices], vol. 2, no 2, pp. 33-42. (in Russian)
- Polishchuk L. (2015) Zhdat' nachal'stva ili skinut'sya samim: social'nyy kapital v zhizni goroda [Waiting for the Bosses or Organizing Themselves off: Social Capital in the Life of the City]. *Stimuly. Paradoksy. Provaly. Gorod glazami ekonomistov* [Incentives. Paradoxes. Failures. City through the Eyes of Economists]. Moscow: Strelka Press, pp. 112-135. (in Russian)
- Pollson K. (2019) Proektirovanie obshchestvennykh prostranstv i gorodov dlya lyudej. Prakticheskoe posobie [Public Spaces and Urbanity. How to Design Humane Cities]. Berlin: DOM publishers. (in Russian)
- Sadik-Khan J., Solomonow S. (2017) Kak izmenit' nashi ulicy. Revolyucionnye idei v gradostroenii [Handbook for an Urban Revolution]. Moscow: Olimp-biznes. (in Russian)
- Salingaros N. (2019) Algoritmy ustojchivogo proektirovaniya. Dvenadcat' lekcij ob arhitekture [Algorithmic Sustainable Design. Twelve Lectures on Architecture]. Ekaterinburg: Kabinetnyy uchenyy [Ekaterinburg: Armchair Scientist Publishing House]. (in Russian)
- Sanoff H. (2015) Souchastvuyushchee proektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovaniy sredy bol'shih i malyh gorodov [Democratic Design. Participation Case in the Formation of Urban and Small Town Environments]. Vologda: Proektnaya gruppa 8 [Vologda: Project Group 8]. (in Russian)
- Shuklina M. (2018) Ot gordosti do prazdnosti [From Pride to Indolence]. *Proekt Rossia* [Project Russia], no 1 (87), pp. 188-206. (in Russian)
- Sim D. (2019) Soft City. Building Density for Everyday Life. L.: Island press.
- Snigireva N. (2017) Rekomendatsii po organizatsii obshchestvennogo uchastiya v realizatsii proektov kompleksnogo blagoustrojstva gorodskoj sredy [Recommendations on the Organization of Public Participation in the Implementation of Projects for the Integrated Improvement of the Urban Environment]. Moscow: Ministroy RF. (in Russian)
- Vinokurova M.Y. (2020) Napravleniya sovershenstvovaniya instituta publichnykh slushaniy v Sankt-Peterburge [Directions for improving the institution of public hearings in St. Petersburg]. *Molodoj uchenyy* [Young scientist], no 38 (328), pp. 58-62. (in Russian)
- Vysokovskiy A.A. (2015) Uchastie naseleniya v prinyatii resheniy po razvitiyu gorodskoj sredy [Civic Participation in decision-making on the development of the urban environment]. *Sobranie sochineniy: v 3 tt. Tom 2. Praktika* [Collected Papers in 3 volumes. Vol. 2. Practice]. Moscow: Grey Matter, pp.134-143. (in Russian)
- Wates N. (2014) The Community Planning Handbook. 2nd edition. London: Earthscan; Routledge.

Городское соуправление Якутии: готова ли власть к сотрудничеству с населением?

Эдуард Титов

Благодарность

Выражаю искреннюю благодарность всем информантам исследования и лично А. Г. Барабашеву, доктору философских наук, ординарному профессору, заведующему кафедрой государственной и муниципальной службы Департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, за значимые замечания и важные советы при подготовке статьи.

Введение

Произошедший еще в начале 1990-х годов переход от управленческой концепции *government* к *governance* [Kooiman, 1993; Rhodes, 1997] значительно повлиял на модели управления городами: постепенно размываются границы между государственным и частным секторами, а управление все больше опирается на механизмы коллективного поиска решения проблем и установления вертикальных и горизонтальных отношений с новыми городскими стейкхолдерами [Stoker, 1998; Peters, Pierry, 2012]. Новый подход, названный *urban governance*, на данный момент является формирующейся теорией (прототеорией) [Edelendos, van Meerkerk, 2018; Pierre, 2014; Le Gales, 1995], его название дословно переводится на русский язык как «городское управление», что не вполне отражает содержание понятия. ООН-Хабитат дает следующее определение исследуемому подходу:

множество способов, которыми граждане и учреждения, государственные и частные институты, планируют общие дела города и управляют ими. Это непрерывный процесс, в ходе которого при совершении совместных действий могут учитываться конфликтующие или разнообразные интересы [The Global Campaign on Urban Governance, 2002, p. 14].

Титов Эдуард Александрович, аспирант, Департамент политики и управления, Факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», эксперт Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов Российской Федерации; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: etitov@hse.ru

В последние десятилетия происходит трансформация моделей управления городами. На смену *urban government* («городское правительство», «городское управление») приходит концепция *urban governance* («городское соуправление»), в которой границы между государственным и частным секторами размываются, а управление сосредотачивается на механизмах, которые не опираются на исключительную власть городской администрации. На передний план выходит способность реализовывать коллективный поиск решения проблем, привлекать новых акторов и осваивать новые формы взаимодействия. Одними из главных стейкхолдеров в модели городского соуправления выступают горожане и частный бизнес. Вопросы участия горожан и бизнеса в принятии решений, организация и поиск эффективных механизмов являются важной областью изучения городского соуправления.

Однако исследуется городское соуправление и опыт внедрения его принципов в основном в зарубежных странах (опыт городов США, Европы, Южной Африки и др.) – российский опыт до сих пор остается малоизученным. В настоящей работе исследуется текущее состояние развития городского соуправления в городах России на примере Республики Саха (Якутия). Используются экспертные интервью и индекс городского соуправления, а само изучение ведется с точки зрения общественного участия в управлении городами и роли городских органов власти в этих процессах. В статье также оценивается готовность местных органов власти к вовлечению населения и частного бизнеса в управление городами Якутии и анализируется влияние размера города на эффективность принципов городского соуправления. Результаты исследования показывают, что в городах Якутии только начинают реализовываться принципы городского соуправления (чаще всего коллаборативные отношения развиваются в сфере благоустройства общественных территорий), при этом органы городской власти проявляют низкую активность в построении горизонтальных связей. Кроме того, в малых городах городское соуправление реализуется эффективнее, чем в крупных городах.

Таким образом, наиболее подходящим переводом urban governance выступает словосочетание «городское соуправление», отражающее деление, распределение и делегирование в управлении [Короткова и др., 2016].

Многие исследователи отмечают, что городское соуправление – это модель, в наибольшей степени соответствующая современным управленческим принципам и включающая в себя актуальные ценности подотчетности, участия, равенства и эффективности [Mossberger, Stoker, 2001]. В процессах городского соуправления возрастает роль городских стейкхолдеров (бизнес, гражданское общество, население) и меняется значение местных органов власти, в задачах которых появляется постановка коллективных целей и координация действий городских акторов [Peters, Pierry, 2012]. В связи с этим ключевыми вопросами городского соуправления становятся определение полномочий акторов в многоуровневом управлении, соблюдение баланса в отношениях и нахождение эффективных инструментов для коллаборативного решения городских проблем.

В российской практике можно обнаружить несколько точек зрения на проблемы развития взаимодействия органов власти, бизнеса и населения. Первая позиция сводится к тому, что органы власти, во-первых, зависят от особенностей государственной политики и характера работы основных административно-политических институтов страны, во-вторых, действуют в отношении бизнеса исходя из конкретных политических интересов, уводя в тень настоящие потребности экономического развития¹. В свою очередь, бизнес озабочен собственным выживанием и не связывает свои цели с развитием городской среды². Что касается населения, эксперты связывают названные проблемы с самими жителями и их социально-психологическими установками (низкая информированность, низкое доверие местным органам власти, отсутствие восприятия себя в качестве субъектов самоуправления и др.). Вместе с тем исследования показывают, что наблюдается становление нового общественного консенсуса, происходит сдвиг ценностных приоритетов в сторону модернизации (рост проактивной гражданской позиции и ослабление запроса на сильную, гарантирующую наведение порядка власть в пользу запроса на вовлеченность в решение общественных проблем и подотчетность власти)³.

Готовность органов власти к коллаборативным отношениям, поиск новых механизмов вовлечения акторов в процессы управления, внедрение в российскую практику принципов городского соуправления и оценка их эффективности сохраняют свою актуальность. Интерес к теме исследования обусловлен также тем, что принципы городского соуправления мало изучены в русскоязычных публикациях и представляются важными с точки зрения теоретического аспекта. Прототеория городского соуправления оставляет открытыми вопросы, связанные с целью городского управления (Какие коллективные цели могут привести к сотрудничеству?), организацией процесса совместного управления (Должен ли быть отдельный институт/орган управления процессами сотрудничества?), соответствием городского управления требованиям демократических принципов (Соответствует ли подход требованиям прозрачности, подотчетности, популярности у населения?) и иными аспектами. Другой проблемной стороной прототеории выступает ее эмпирический фундамент, формируемый исследованиями

Ключевые слова: городское соуправление; совместное городское управление; эффективность городского соуправления; индекс городского соуправления; общественное участие; города Якутии; ППМИ; городское управление

Цитирование: Титов А. А. (2021) Эффективность городского соуправления в региональных городах России (на примере Якутии) // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 48–64. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202148-64>

1. См., напр: Кашинская П. В., Анкудинова А. П. Актуальные проблемы взаимодействия бизнеса и власти в России // Арсенал бизнес-решений: http://arbir.ru/articles/a_3569.htm.

2. См., напр.: Санжиев Д. Местная власть, бизнес и население – треугольник отчуждения // Экономика и жизнь: <https://www.eg-online.ru/article/127700/>.

3. Никольская А. В., Дмитриев М. Э., Черепанова Е. В. Становление нового общественного консенсуса и его внутренние противоречия: https://vk.com/doc26061876_511463985?hash=6a626b16a5e8fcb9e3dl=e09974f549aaedf624.

в американских и европейских городах, — может ли такая модель управления эффективно работать в иных национальных контекстах?

Учитывая многообразие факторов эффективности городского самоуправления, мы сосредоточимся в настоящем исследовании на одном из ключевых его направлений, а именно привлечении местного населения и частного бизнеса в городское управление и роли местных органов власти в этих процессах.

В рамках этого исследования мы проверим следующие гипотезы на примере городов Якутии:

H1: В городах России реализуется эффективная модель городского самоуправления.

H2: Городские органы власти в городах России (на примере Якутии) проявляют низкую активность в построении процессов городского самоуправления (вовлечения в него населения и частного бизнеса).

H3: В крупных городах принципы городского самоуправления реализуются эффективнее, чем в малых городах.

Выдвижение этих исходных гипотез позволит сравнить факторы эффективности городского управления в рамках одного региона, проанализировать принципы совместного управления в городах России, их характеристики в зависимости от размера города, готовности стейкхолдеров к сотрудничеству.

Обзор литературы

Принципы городского самоуправления впервые были изложены в теории городских политических режимов (*urban regime theory*), в которой подчеркивается коалиционный характер властных отношений [Stone, 1989]. В 1990 году исследовательская группа «Глобальная инициатива по исследованию городов» (*Global Urban Research Initiative, GURI*) применительно к городскому управлению предложила концепцию *government of cities*, в которой отмечался вклад неформальных городских стейкхолдеров в городское развитие. Позднее исследователи предложили понятие *urban governance*, включающее разнообразие городских акторов и гибких подходов в управлении [Le Gales, 1995], далее начинаются практики динамичного взаимодействия органов городской власти с различными субъектами [Castells, 2000].

Эффективность городского самоуправления во многом зависит от гибкости органа власти, поскольку чем выше гибкость, тем больше шансов интегрировать в свои процессы новых акторов в качестве полноправных партнеров и внедрять комплексное городское управление [Ma et al., 2018; Ioan-Franc et al., 2015]. Для оценки вовлеченности стейкхолдеров в управление городами исследователи часто применяют кейсовый метод обоснования гипотез [Richardson et al., 2018; Pineira Mantinan et al., 2019; Grossi et al., 2020]. В этих исследованиях

также доказывается, что городское самоуправление повышает качество жизни населения, а участие горожан в управлении соответствует принципам устойчивого развития и *smart city*. Стоит отметить, что их участие в достижении коллективных целей несет вызов существующим политическим институтам, поэтому необходим контроль и четкие рамки, позволяющие механизмам самоуправления не превращаться в политические инструменты власти [Davidson, 2018]. Впрочем, выводы исследования [Novalia et al., 2020] поставили под сомнение предположение о том, что органы власти озабочены лишь получением политических и экономических эффектов, — происходит переосмысление способов взаимодействия между органом власти и общественностью. Наряду с гибкостью власти важным фактором становится степень доверия к городским органам власти со стороны участвующих в управлении акторов [Edelendos, van Meerkerk, 2018; Wakely, 2020], подчеркивается фундаментальная роль прозрачности в трудовых отношениях и степень согласованности действий участвующих акторов [Porrás, 2018; Chatterton et al., 2018].

Совершенствование законодательных актов также положительно влияет на процессы самоуправления [Asante, 2020]. В российской практике создание основы для нормативного закрепления практик самоуправления затруднено дисфункцией институционального поля [Фролова, Медведева, 2018]. Сильная зависимость городских органов власти от вышестоящих управленческих органов негативно влияет на развитие городского самоуправления [Noring et al., 2020]. Можно предположить, что один из факторов эффективности городского самоуправления — уровень автономности органов городской власти.

Уровень вовлеченности городских стейкхолдеров является одним из значимых показателей эффективности городского самоуправления. Зарубежный опыт показывает, что все более значимо участие горожан в управлении городами, в том числе в бюджетном процессе, и сильный социальный контроль [Deng, 2018; Kuo et al., 2020]. Отмечено, что многостороннее участие и инициативность самих горожан способствуют устойчивости принятых решений [Acuto et al., 2019; Podger et al., 2020; Aina et al., 2019]. В исследовании [Adams, Boating, 2018] на примере африканских городов было доказано, что проекты с принципами городского самоуправления позволяют добиться более эффективного финансового управления и улучшения окружающей среды по сравнению с проектами с исключительным участием высших уровней власти и без вовлечения местных сообществ. При этом в эффективной модели городского самоуправления участие граждан не ограничивается только комментированием, а должно оцениваться их подлинным участием на всех этапах — от концепции до реализации проекта [Asante, 2020]. Но зачастую общественное участие в управлении городами остается символическим (*tokenism*) [Chado et al., 2017]. Одной из форм

участия граждан является формирование документов территориального планирования городов [Krzyzstofik et al., 2020]. В указанной работе отмечается роль коллаборативных форм с развитыми сетями партнерств, способствующих развитию договорных и многоуровневых систем управления. Однако есть и другие исследования, результаты которых говорят о том, что участие граждан в политическом процессе, внесение ими финансового вклада в совместные проекты могут привести к проблемам демократии, легитимации, участия и подотчетности [Boehme, Warsewa, 2017].

Экспертные интервью в одном из исследований [Fastiggi et al., 2020] выявили несколько факторов эффективного соуправления: наличие сильного руководства, четкое распределение полномочий, политическая поддержка и наличие экспериментального подхода в управлении (пилотные проекты). В другой работе [Bagirova et al., 2017; Galuszka, 2019] фактором эффективности оказывается процесс управления организованными сообществами. Исследователи [Bevilacqua, et al., 2020; S. Kim, 2020; W. Kim, 2020] указывают на зависимость эффективности городского соуправления от масштабов территории (в более компактных городах власти чаще устанавливают партнерские отношения). В то же время уровень и особенности активности населения в решении вопросов местного значения обусловлены целым комплексом разнообразных факторов, которые более развиты в больших городах, чем в малых [Седалищева, Макарова, 2016; Алиева, Бондателов, 2018]. Подчеркивается важность сотрудинческих отношений, которые приводят к социальным инновациям в городах (появляется проектно-ориентированная механика). Также экспертные интервью, проведенные в Улан-Баторе (Монголия), показали важность учета потребностей жителей и их вовлечения в процессы принятия решений. Эти действия становятся важными для устойчивого развития городов, особенно в развивающихся странах [Lange, 2009]. Также большую роль в достижении эффективности городского соуправления играют специальные органы, координирующие партнерские связи городских стейкхолдеров [Nesti, 2018; Bixler et al., 2020].

Принципы городского соуправления в российской практике раскрываются в таких смежных формах, как муниципально-частное партнерство [Шевченко, 2012], инициативное бюджетирование [Вагин, Шаповалова, 2018], соучаствующее проектирование [Зимильдинова, 2018] и др. Несмотря на то что эти формы направлены на развитие партнерств, сетей взаимодействия и взаимовлияния, в городском соуправлении большее значение придается качеству институтов, механизмов вовлечения, процессов

принятия коллегиальных решений и предполагается минимизация функции и значимости городских органов власти. Однако приведенным аспектам, образующим эффективность городского соуправления, в отечественных исследованиях уделяется мало внимания. Как отмечается в исследовании [Короткова и др., 2016], российские города сегодня пока еще являются «заложенниками директивных моноцентричных систем управления, в которых и бизнес, и жители стоят “по ту сторону баррикад”» [Там же, с. 26]. Таким образом, в настоящем исследовании мы попытаемся восполнить пробел в русскоязычных публикациях по городскому соуправлению и проанализируем его текущее состояние и эффективность в городах России.

Данные, методология и результаты

Якутия является одним из передовых регионов России по развитию практик вовлечения населения и бизнеса в управление городами. Можно отметить следующие достижения: опыт инициативного бюджетирования региона был признан лучшим в России (2020)⁴ и в мире (2018)⁵, развиваются цифровые инструменты вовлечения стейкхолдеров (портал One Click Yakutsk в 2016 году занял I место в номинации «Общественный контроль и общественная оценка работы местной власти» Всероссийского конкурса лучших муниципальных практик⁶) и др. Данный кейс представляет интерес для анализа принципов городского соуправления в городах России. Для оценки эффективности городского соуправления Якутии и готовности городских органов власти к процессам общественного участия в управлении мы провели экспертные полуструктурированные интервью в период с октября по ноябрь 2020 года. Участники экспертных интервью были отобраны с помощью метода целенаправленной выборки (критериальный отбор и отбор методом снежного кома) [Patton, 2020]. Первоначальный список участников был расширен и уточнен в соответствии с предложениями, высказанными в ходе первых нескольких интервью. Всего было проведено 19 интервью с главами, заместителями глав городов Якутии, руководителями и специалистами управлений и отделов местных администраций, представителями организаций, занимающихся пространственным развитием (сфера, которая наиболее ярко демонстрирует вовлечение населения и частного бизнеса в управление городами). Из 13 городов Якутии участниками исследования стали 12 городов и 1 городской округ. Глава и специалисты администрации города Вилюйска отказались дать экспертное интервью и предоставить статистическую информацию.

4. Объявлены победители IV Всероссийского конкурса проектов по инициативному бюджетированию: <https://www.nifi.ru/ru/news-ru/novosti/1405-news-14092020>.

5. IOPD Awards Best Practice in Citizen Participation: <https://www.oidp.net/distinction/en/index.php>.

6. Подведены итоги Всероссийского конкурса лучших муниципальных практик: <https://vsmsinfo.ru/sobytiya-vstrechi-i-konferentsii/4737-podvedeny-itogi-vserossijskogo-konkursa-luchshikh-munitsipalnykh-praktik>.

Интервью проходило в два этапа: первый этап – 8 закрытых вопросов с возможностью выбора ответа из предложенных вариантов или их расстановки по степени важности или трудности. Второй этап – открытые вопросы, которые использовались, чтобы получить более глубинные ответы на исследовательские вопросы, побудить участников вспомнить и поразмыслить о ключевых событиях, проектах городского самоуправления, их роли в инициативах, взаимоотношениях между населением, частным бизнесом и органами власти.

Интервью длились до 40 минут и проходили онлайн на платформе Zoom (для фиксации ответов каждое записывалось в видеоформате), также несколько интервью прошли в письменной форме в связи с отсутствием возможности подключения к интернету и занятостью эксперта. Интервью проводились на русском и на якутском языках.

Для оценки влияния размера города на развитие принципов городского самоуправления мы будем использовать показатели одного из четырех субиндексов городского самоуправления (UN-HABITAT Urban Governance Index)⁷, посвященных участию городских стейкхолдеров в управлении. Этот индекс находится на стадии разработки и представляет собой концептуальную основу для определения наиболее подходящих показателей. Поэтому, исходя из рекомендуемых групп показателей субиндекса (избираемость совета и мэра, явка избирателей, народный форум и гражданские объединения), мы детализировали основные показатели, которые, по нашему мнению, отражают вовлечение населения и частного бизнеса в городское управление с учетом факторов актуальности, достоверности, универсальности и легкости сбора данных. Показатели, формулы расчета и веса для итогового результата представлены в табл. 1, данные показателей приведены в приложении статьи.

Для определения итогового значения индекса результат каждого показателя (x) умножается на один из представленных весов. Полученные значения каждого показателя суммируются и выводится значение индекса для данного города [Moretto, 2015]. В качестве данных используются показатели за один год (2019), в случае с явкой избирателей на выборах мэра и количеством реализованных проектов региональной Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) используются данные за 2017, 2018, 2019 и 2020 годы. Сравнение между городами проводится путем описательной статистики – чем больше показатель индекса, тем лучше процессы городского самоуправления. Источниками данных выступили отчеты глав городов Якутии, размещенные на официальных сайтах администраций городов, данные, предоставленные по запросу в администрации городов и Министерство финансов Республики Саха (Якутия), а также Центральную избирательную комиссию Республики Саха (Якутия).

Текущее состояние городского самоуправления в городах Якутии

Исходя из ответов экспертов об успешных реализованных проектах, вовлечение населения и частного бизнеса в управление городами Якутии в основном происходит в сфере благоустройства общественных территорий. Названные проекты были реализованы в рамках региональной ППМИ, приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в исторических поселениях и малых городах, а также по собственной инициативе органов городской власти и горожан.

Из ответов экспертов также можно сделать вывод, что инициатива реализации проектов все еще исходит от органа городской власти. Население чаще всего выполняет вспомогательные, контролирующие функции и только в последние два года начало участвовать в разработке идеи проекта и выборе будущего проекта. Представители власти отметили, что население только начинает вовлекаться в управление городом, видит первые результаты совместных решений.

Население начинает привыкать к взаимодействию с органами власти, они видят, что их инициативы реализуются. Мы в свою очередь пытаемся довести все до конца и выстраивать диалог. Но мы сейчас находимся на начальной стадии информирования, обучения горожан к взаимодействию с администрацией, да и мы сами только учимся организовывать эти процессы (Информант № 4).

На активность стейкхолдеров в управлении городом также влияет тип города:

Инертность в Нерюнгри, к сожалению, определяется также историей города. Вахтовый поселок (далее – моногород) – люди приезжали, чтобы зарабатывать деньги, поэтому население у нас отличается от оседлых городов. Иждивенческий настрой все еще до сих пор существует (Информант № 8).

Представитель общественной организации подчеркнул, что население все еще не очень активно вовлекается в управление городом:

Мы зовем людей вступать в наше сообщество, набираться опыта, но даже с учетом нашей узкой и специализированной аудитории мало кто откликается. Но население активно в комментариях – очень много критики и мало дельных предложений (Информант № 9).

7. UN-HABITAT Urban Governance Index: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19catid=25cid=2167>.

Показатель	Обозначение показателя	Формула	Вес (W)
Явка избирателей на выборах мэра	VE	$VE = x * 2 / 100 * W$	0,25
Наличие отдельной организации/должности по развитию горизонтальных связей	ORG	«да» – 1; «нет» – 0 * W	0,25
Количество реализованных проектов ППМИ	CI	$CI = x * 2 / 100 * W$	0,25
Процент денежных вкладов населения и бизнеса от общей суммы реализованных проектов ППМИ	SI	$SI * W$	0,25
Процент участников ППМИ от общей численности населения	PP	$PP * W$	0,25
Количество общественных организаций	CA	$CA = x * 2 / 100 * W$	0,25
Процент граждан от общей численности населения, обратившихся в администрацию города	CApp	$CApp * W$	0,05
Количество приемов граждан главой города	RC	$RC = x * 2 / 100 * W$	0,10
Количество людей, принятых главой города	RT	$RT = x * 2 / 100 * W$	0,10
Количество проведенных публичных слушаний	RH	$RH = x * 2 / 100 * W$	0,15
Наличие социальных сетей у главы города и администрации		«да» – 1; «нет» – 0 * W	0,10

Таблица 1. Показатели индекса городского самоуправления, формула расчета и веса

Источник: составлено автором.

Эксперты подчеркивают, что эффективное вовлечение городских стейкхолдеров прямо связано с руководителем администрации города и проводимой им политикой. Развитию практик способствует внедрение вышеописанных региональных и федеральных программ и участие во всероссийских конкурсах. Установленные в них специальные критерии стимулируют органы городской власти к вовлечению стейкхолдеров. Органы власти признают влияние программ на свою деятельность, понимают, что это дополнительные финансовые средства для развития города и «основание для общения с населением и представителями бизнеса» (Информант № 6). Кроме того, опрошенные эксперты высоко оценивают вклад в реализацию этих проектов и работу Управления архитектуры и градостроительства при главе Республики Саха (Якутия) и лично руководителя Управления И. Д. Алексеевой, а также Центра компетенций по вопросам городской среды Якутии «ЛЕТО». Созданное в 2018 году Управление активно включается в проекты и вместе с Центром «ЛЕТО» выступает методологической платформой реализуемых на территории Якутии проектов пространственного развития:

помогает вовлекать не только жителей, но и экспертное сообщество, оказывает поддержку местным органам власти. Таким образом, мы можем сделать вывод, что наличие отдельных структур, занимающихся градостроительной деятельностью и архитектурно-строительным проектированием на региональном уровне, позитивно сказывается на внедрении принципов городского самоуправления. Кроме того, эффект дает и наличие в самом городе отдельной структуры, курирующей взаимодействие органа власти с представителями бизнеса и населения. Нюрба и Покровск – единственные города в республике и в России, которые имеют подобное муниципальное автономное учреждение. МАУ «Дирекция развития общественных пространств» в Нюрбе не только занимается вовлечением горожан, но и дальнейшей эксплуатацией реализованных проектов.

Дирекция была создана в 2019 году. Еще когда мы начали активно продвигаться на всероссийские конкурсы, там был критерий, который предполагал, что реализованный объект должен в дальнейшем не простаивать и приносить эффект, а для этого необходима структура, которая будет этим заниматься. И мы подумали, что наш ранее существовавший матричный проектный офис можно превратить в Дирекцию и заниматься не только проектными работами, но и дальнейшим заполнением этих пространств (культурное программирование, вовлечение населения и другие) (Информант №3).

Представители других городов в беседе отмечают передовой опыт этих городов и выражают готовность создать подобные структуры в своих городах:

Мы планируем совсем скоро выезд в город Нюрба за обменом опытом и уже в январе 2021-го запустить подобное учреждение в городе Олекминске (Информант №7).

При этом некоторые информанты сказали, что не готовы на данный момент создавать отдельные структуры:

В структуре администрации МО «Город Удачный» нет отдельного отдела по развитию горизонтальных связей. Я считаю, что в этом нет необходимости создавать целый отдел, так как каждый сотрудник

администрации должен уметь выстраивать горизонтальные связи (Информант № 11).

В большинстве случаев в органах власти городов Якутии работа по вовлечению населения и частного бизнеса ведется рассредоточенно, то есть в ней задействованы несколько сотрудников или отделов.

В качестве основных факторов, повлиявших на успех проектов с участием населения и частного бизнеса, информанты выделили:

- инициативность органа городской власти и умение заинтересовать население;
- инициативность населения;
- централизованный подход (принятие решений на высшем уровне управления);
- высокую вовлеченность главы города в реализацию проектов;
- компетентность специалистов;
- уникальность реализуемых проектов (с точки зрения идеи, подачи и др.);
- выстроенный механизм общения с городскими стейкхолдерами;
- финансовую поддержку региональных органов власти;
- создание специализированных структур по развитию горизонтальных связей;
- желание и активность предпринимателей.

Все опрошенные эксперты подтвердили личную готовность к участию в коллегиальном решении городских проблем, предполагающему вовлечение населения и частного бизнеса. При этом некоторые эксперты отметили, что нужно подходить взвешенно к этим процессам:

Не каждый вопрос требует принятия коллективного ума, есть вопросы, за которые необходима ответственность конкретного человека. Поэтому не всегда стоит все отводить на коллегиальные процессы решения проблем, но если мы говорим о том, что эти вопросы позволяют оставлять размытую ответственность, то тогда да, можно принимать решения коллегиально. Дьявол кроется в деталях (Информант № 2).

Но были и противоположные ответы:

Да, готов к коллегиальным решениям городских проблем. Более того, я приверженец только коллегиальных решений, один человек не всегда может быть компетентен по всем вопросам (Информант № 4).

Активное гражданское сообщество обращает внимание на сложность процессов, когда в проект вовлекается большое количество людей.

Каждый тянет одеяло на себя, люди начинают много предлагать, но мало делать. Поэтому городу надо выявлять действительно активных, профессиональных людей, которые могут реаль-

но помочь. Привлекать любого встречного неправильно, люди во многом заблуждаются в принципах организации города и благоустройства. Орган власти тоже может не понимать эти принципы, и мы сталкивались с этим (Информант № 9).

Отвечая на вопрос о том, что они изменили бы в существующих практиках горизонтальных связей, эксперты упомянули увеличение финансирования совместных проектов и обмена опытом с другими городами, увеличение количества проектов с участием населения и частного бизнеса, личное отношение руководства и служащих администрации к построению горизонтальных связей, формирование отдельной структуры для разгрузки текущих задач местных властей, а также информирование горожан. Но были и информанты, которые на момент интервью не были готовы что-либо менять в существующих практиках взаимоотношений органов власти и городских стейкхолдеров.

Ограничения, связанные с эпидемиологической ситуацией, по мнению экспертов из городов Якутии, повлияли на вовлечение населения и снизили активность взаимодействий органов власти и населения.

Во время пандемии диалог с населением сократился. Одно дело — обсуждать вопросы через мессенджеры, а совсем другое — когда ты непосредственно общаешься с жителями. Минимизация общения делает очень плохие последствия для развития города (Информант № 4).

Однако в некоторых случаях были и положительные стороны:

Я считаю, что не так сильно повлияла на нашу работу, наоборот, она упростила некоторые процессы и теперь можно вовлечь еще большее количество горожан. Хотя все равно остаются нюансы, не все умеют пользоваться технологиями (старшее поколение, например) (Информант № 1).

Для Якутии в силу специфических факторов (большая территория, климатические условия) мы и раньше пользовались всеми инструментами, которыми пандемия побудила пользоваться сейчас. Это здорово помогло в данный момент, у людей уже было понимание вовлеченности. Например, когда Среднеколымск выиграл в этом году конкурс «Малые города», в чате Telegram, где жители обсуждали проект благоустройства, было 300 с чем-то участников — мало где такой большой охват населения, когда 10% населения сидит в чате и вносит свои предложения (Информант № 17).

Таким образом, в городах Якутии только начинают внедряться принципы городского самоуправления,



Рис. 1. Ответы экспертов: опыт и оценка важности вовлечения стейкхолдеров в городское управление, личная заинтересованность в развитии горизонтальных связей

Источник: данные автора.

происходит рост количества совместных проектов органов городской власти и населения. Есть примеры, когда органы власти осуществляют свою работу по вовлечению населения и частного бизнеса только из-за критериев, вписанных в региональные и федеральные программы. Таким образом, гипотеза Н1 (в городах России реализуется эффективная модель городского соуправления) подтверждается, но требует в дальнейшем изучения качества и эффективности реализации модели городского соуправления в городах регионов России.

Готовность органов власти городов Якутии к процессам городского соуправления

Для оценки готовности органов власти к процессам городского соуправления экспертам было предложено ответить на 8

закрытых вопросов (рис. 1, 2 и 3). 64% информантов ответили, что практика вовлечения населения и частного бизнеса в городское управление реализуется и приносит положительные эффекты. 10% сказали, что практика приносит значительный вклад в развитие города. Несмотря на это, 26% экспертов отметили реализацию данных процессов с незначительным эффектом для городского развития.

85% экспертов выступили за вовлечение городских стейкхолдеров в качестве лиц, участвующих в принятии решений. 15% посчитали, что население и частный бизнес важно вовлекать в качестве наблюдателей и консультантов. Все эксперты отвергли вариант ответа, который подразумевает управление городом без вовлечения других акторов. Также 85% экспертов (с личной точки зрения) высоко заинтересованы в развитии горизонтальных связей в управлении городом. Это обусловлено следующими причинами: наличие специальных критериев в региональных и федеральных программах, обязывающих органы власти вовлекать население и бизнес; эффективность реализации проектов с непосредственным участием горожан; возможность получения информации от акторов о существующих проблемах и иногда об их решениях. 15% информантов отметили среднюю заинтересованность в развитии горизонтальных связей в своих городах.

К наиболее острым проблемам, препятствующим развитию горизонтальных связей, эксперты отнесли ограниченный диапазон полномочий городских властей (55%) и экономические ограничения в городе, то есть дотационный характер местных бюджетов (30%). Далее идут нежелание городских стейкхолдеров участвовать в процессах городского соуправления (20%), зависимость от вышестоящих органов власти (10%) и политические ограничения (5%, идеологические конфликты между городской, муниципальной властью и региональным правительством). Позднее в интервью было установлено, что орган власти муниципального уровня особенно не влияет на управление городом, пересекаются с администрацией города только при решении совместных проектов, а иногда даже могут препятствовать в реализации вопросов городского значения. Кроме того, эксперты добавили следующие проблемы, влияющие на вовлечение населения и частного бизнеса: неэффективные коммуникации между самими органами власти, отсутствие системного подхода,

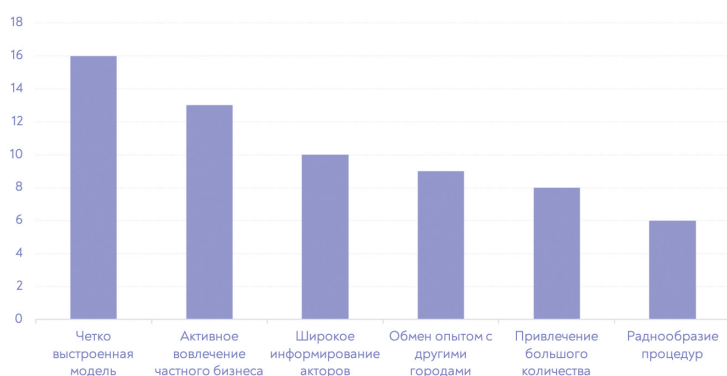
Проблемы, наиболее препятствующие развитию горизонтальных связей*

*выбор нескольких вариантов ответов



Что может улучшить существующие практики городского соуправления*

*количество информантов, выбравших предложенный вариант



Факторы, влияющие на эффективное сотрудничество*

*расстановка по степени важности

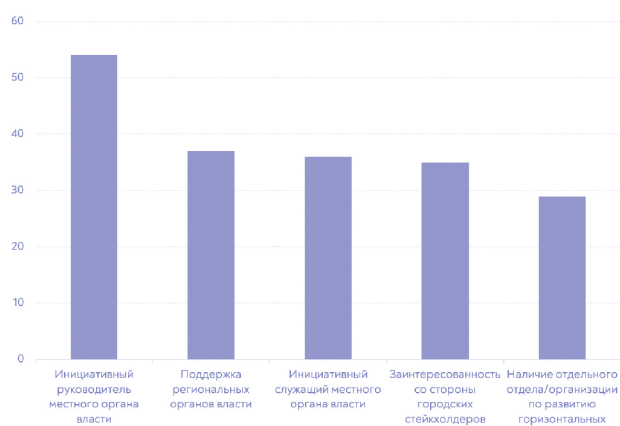


Рис. 2. Ответы экспертов: проблемы развития горизонтальных связей, факторы улучшения городского соуправления и эффективного сотрудничества

Источник: данные автора.

отсутствие специализированного обучения специалистов, незнание местными органами власти механизмов вовлечения городских стейкхолдеров.

По мнению экспертов, существующие практики городского соуправления может улучшить четко выстроенная модель городского соуправления (так считают 16 экспертов), активное вовлечение частного бизнеса (13), широкое информирование акторов (10), обмен опытом с другими городами (9), привлечение большего коли-

чества горожан (8) и разнообразие процедур вовлечения населения и частного бизнеса (6).

Основными факторами эффективного сотрудничества местных органов власти и городских акторов стали инициативность руководителя органа власти (54%) и поддержка региональных органов власти (37%). Эти два фактора, как отметили эксперты, играют важнейшую роль в городском соуправлении. Следующий по важности фактор – инициативный служащий местного органа власти (36%). При этом здесь больше говорится об умении главы выстраивать эффективную команду. Более слабые факторы, исходя из результатов закрытого вопроса, – заинтересованность со стороны городских стейкхолдеров (35%) и наличие в структуре местного органа власти специального отдела или организации по развитию горизонтальных связей в управлении городом (29%). Последний фактор говорит о том, что местные органы власти Якутии пока не понимают важность или не видят необходимость создания отдельных структур, хотя мировой опыт показывает, что именно наличие такого органа положительно влияет на развитие проектов соучастия. На данный момент в Республике Саха (Якутия) такой орган есть всего в двух городах из 13.

Глава республики дал поручение всем главам городов создавать свои муниципальные учреждения по развитию общественных пространств и их дальнейшей эксплуатации. Многие пока задают вопросы, но мы задаем им ориентиры (Информант № 17).

Таким образом, подобные структуры в Якутии в скором времени начнут появляться вопреки неготовности местных органов власти.

При построении процессов горизонтального взаимодействия органы власти городов Якутии испытывают трудности, связанные с нежеланием граждан участвовать (47%) и их недоверием (45%). Следом идут безынициативность (43%) самих органов городской власти (отдельных служащих) и проблемы низкой квалификации (33%).

Опрошенные эксперты также расставили по степени важности главных акторов городского соуправления. Самым важным актором является население (74%), далее следуют общественные организации (44%), федеральные (41%) и региональные (35%) органы власти.

Главные акторы в городском управлении*
*расстановка по степени важности

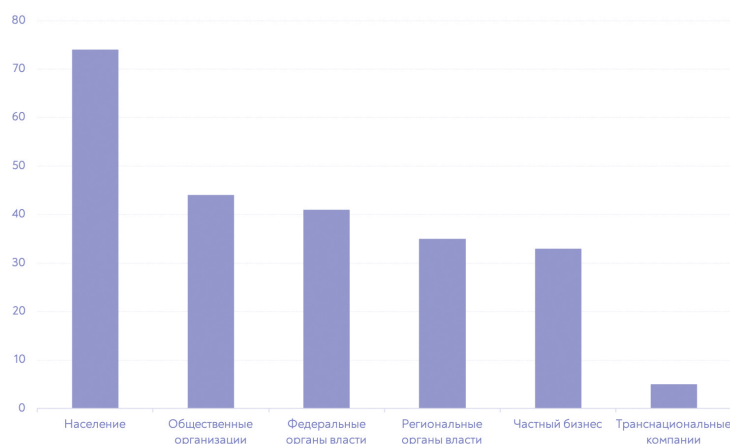
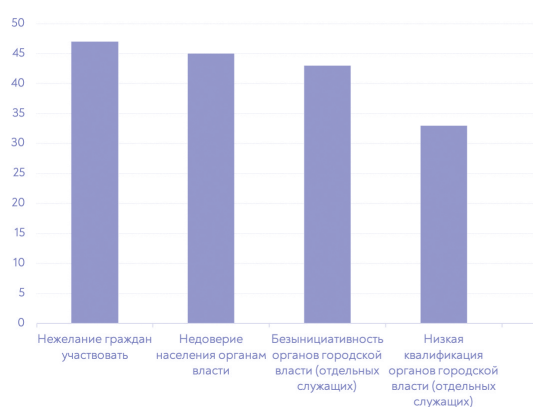


Рис. 3. Ответы экспертов: трудности и главные акторы городского самоуправления

Источник: данные автора.

Трудности, с которыми столкнулись при построении горизонтальных связей*
*расстановка по степени трудности



органы власти, частный бизнес (33%) и — как наименее важные — транснациональные организации (5%). Из ответов видно, что федеральные органы власти имеют большую важность для городского управления, чем региональные органы власти, а частный бизнес имеет меньшую значимость, чем органы власти. У органов власти городов Якутии практически отсутствуют взаимоотношения с крупными транснациональными компаниями, примеры есть только в нескольких городах, имеющих статус моногорода (Нерюнгри, Мирный).

Суммируя ответы на закрытые вопросы, мы можем сделать вывод, что органы власти городов Якутии на данный момент уделяют меньше внимания построению горизонтальных связей в своих городах. При этом представители власти городов понимают факторы, определяющие успех совместных со стейкхолдерами проектов, и только начинают делать первые шаги в организации участия сторонних стейкхолдеров в управлении городами. Таким образом, подтверждается наша исследовательская гипотеза H2 о том, что городские

органы власти в городах России (на примере Якутии) проявляют низкую активность в построении процессов городского соуправления (вовлечение население и частного бизнеса).

Влияние размера города на процессы городского соуправления

В работе [Peters, Pierry, 2012] среди ограничений развития принципов городского соуправления упоминается размер города, который непосредственно влияет на экономику, однородность секторов бизнеса, выбор местной властью политического курса и другие факторы. При этом в прототеории городского соуправления до сих пор остается открытым вопрос о влиянии размера города на многоуровневую модель управления, в нашем случае — вовлечения населения и частного бизнеса в городское управление. Используя индекс городского соуправления ООН-Хабитат, дополненный нашими показателями, мы будем анализировать полученные результаты с точки зрения размера города, который в нашем случае будет определяться численностью населения в городах Якутии на 2019 год (табл. 2).

Результаты подсчета индекса городского соуправления показали отсутствие зависимости между показателями вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами и численности населения в городе. Однако лидирующие позиции заняли одни из самых малых городов Республики Саха (Якутия) — Среднеколымск и Верхоянск, которые выбились в лидеры благодаря показателям взаимодействия органов власти с населением и наибольшему количеству участников ППМИ (в процентном соотношении от численности населения). Однако по остальным показателям они уступают практически всем городам. Для следующих городов, вошедших в пятерку городов-лидеров (Ленск, Нюрба и Алдан), характерен высокий уровень финансового вклада населения, участие горожан в городских проектах и большое количество реализованных проектов в рамках региональной ППМИ. Два города из первой пятерки (Ленск и Алдан) являются одними из самых больших в регионе по численности населения. При этом в Республике Саха (Якутия) к городам среднего размера относится только Нерюнгри, а к крупным — Якутск, остальные города относятся к категории малых

Город	Индекс городского соуправления	Численность населения, чел.
Среднеколымск	12,18	3471
Верхоянск	10,37	1095
Ленск	7,13	23 237
Нюрба	6,96	9708
Алдан	6,28	19 985
Покровск	6,21	9320
Нерюнгри	5,36	56 888
ГО «Жатай»	5,22	10 135
Олекминск	4,96	9257
Якутск	3,51	318 786
Удачный	3,15	11 676
Мирный	2,99	35 381
Томмот	2,37	6790
Вилуйск	Нет данных	11 213

Таблица 2.
Индекс городского
соуправления в го-
родах Республики
Саха (Якутия)

Источник: состав-
лено автором
на основе данных
Росстата (числен-
ность населе-
ния) и расчета
индекса городского
соуправления (дан-
ные в приложении
статьи).

городов⁸. Якутск занял десятую строчку из 13 возможных. Таким образом, опираясь на результаты подсчета индекса городского соуправления городов Республики Саха (Якутия), мы можем сделать вывод, что принципы городского соуправления эффективнее реализуются в малых городах, чем в крупных.

Большинство опрошенных экспертов также согласились, что в малых городах вовлечение населения и частного бизнеса в городское управление ведется эффективнее, чем в крупных городах.

Большой город – большие проблемы. В крупных городах выстроить связи гораздо сложнее, чем в малых городах. В малых городах люди более близки друг с другом. Если сравнить, например, нашу работу в рамках разработки дизайн-кода в Якутске и в селе Бердигестях (первое село с дизайн-кодом в России) – абсолютно разные ситуации! (Информант № 17).

Чем больше город, тем труднее выстраивать общение с населением, там на помощь приходят общественные организации. А в малых городах личность может легко выйти на контакт, все друг друга знаем и видимся, процессы идут быстрее (Информант № 4).

При этом несколько экспертов отметили, что в больших городах происходит дроб-

ление города на мелкие административные единицы.

В нашем городе 15 органов территориального управления (Управы), которые на местах осуществляют работу по горизонтальным связям. Существует система старостат – наши большие помощники в решении совместных проблем, в проведении встреч и мероприятий с населением, управлении многоквартирными домами (Информант № 2).

Размер города влияет на вовлечение населения и частного бизнеса в управление – чем больше город, тем больше доля активного населения, больше предпринимателей (Информант № 9).

Таким образом, мы можем сделать вывод, что гипотеза НЗ (в крупных городах принципы городского соуправления реализуются эффективнее, чем в малых городах) не подтверждена. Однако отсутствие подтверждения гипотезы не свидетельствует о ее опровержении. Оно означает, что в дальнейших исследованиях необходимо вычислить индекс городского соуправления для большего количества городов с разными размерами, а также добавить другие показатели, отражающие взаимодействие населения, бизнеса и органа власти города.

Заключение

Проведенное исследование позволило рассмотреть развитие городского соуправления в региональных городах России на примере Республики Саха (Якутия), оценить готовность местных органов власти к процессам вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами, а также выявить влияние размера города (численности населения) на эффективность принципов городского соуправления. Настоящее исследование восполняет пробел в российских публикациях о модели городского соуправления (прототеория *urban governance*).

Приведенные экспертами примеры показали, что на данный момент вовлечение населения и частного бизнеса происходит в узкой сфере – в проектах пространственного развития городов. Население выдвигает идеи, участвует в анализе проектов и выполняет контролирующую функцию. Однако инициатива все еще исходит от органов городской власти, а население только начина-

8. Согласно своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2016) от Минстроя РФ.

ет видеть первые результаты совместных работ. Наличие отдельных структур по развитию горизонтальных связей способствует более эффективной работе, как и искреннее желание руководства города и его жителей. Зачастую существующие федеральные и региональные программы определяют работу органов власти городов Якутии. Однако руководство городов Якутии понимает важность построения горизонтальных связей и готово к процессам коллегиального решения городских проблем. Заинтересованность и инициативность главы города имеют колоссальное значение в успехе построения городского самоуправления. Яркий пример, обнаруженный в ходе исследования, – работа глав городов Нюрбы и Покровска, которые одними из первых в республике начали комплексную работу по вовлечению населения и частного бизнеса в управление городами: они много ездят ради обмена опытом, приглашают сторонних экспертов и доверяют им, понимают важность участия стейкхолдеров в проектах. Мы отмечаем также вклад и влияние региональных органов – Управления архитектуры и градостроительства при главе республики и Центра компетенций «ЛЕТО», благодаря которым ведется масштабная методическая работа для эффективной реализации проектов.

В ходе бесед с экспертами стало ясно, что органы городской власти все еще проявляют низкую активность в построении горизонтальных связей. При этом они обращают внимание на необходимость четко выстроенных моделей городского самоуправления, активного вовлечения частного бизнеса и информирования населения. Органы власти городов Якутии только начинают строить механизмы совместной работы с населением и частным бизнесом.

Наконец, важным выводом нашего исследования является то, что в малых городах принципы городского самоуправления реализуются эффективнее, чем в крупных городах. При этом мы отмечаем, что методика индекса городского самоуправления в городах России нуждается в дальнейшей проработке, включении других региональных городов, а также в проверке данного вывода другими методами исследования либо путем включения в наш индекс новых показателей.

В заключение подчеркнем, что в настоящем исследовании предпринимается попытка проанализировать текущее состояние только одного из важнейших элементов модели городского самоуправления – вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами. В дальнейших ис-

следованиях было бы справедливо, исходя из наших исследовательских гипотез, проверить следующие гипотезы:

- Участие населения и частного бизнеса в городском самоуправлении не имеет большого значения.
- Чем выше активность органов городской власти в вовлечении городских стейкхолдеров в управление, тем эффективнее городское самоуправление.
- Вовлечение населения и частного бизнеса в управление региональными городами России формально и не имеет особого значения для городских органов власти.
- Наиболее эффективны те органы городской власти, которые реализуют принципы городского самоуправления.
- Централизация государственной власти негативно сказывается на формировании модели городского самоуправления в городах России.
- Рост вклада финансовых средств населения и частного бизнеса в управление городом способствует снижению функций городских органов власти.

Список информантов

Информант № 1: главный архитектор города
Информант № 2: и.о. главы города
Информант № 3: директор муниципального автономного учреждения
Информант № 4: глава города
Информант № 5: глава города
Информант № 6: глава города
Информант № 7: и.о. главы города
Информант № 8: глава города
Информант № 9: основатель общественно-го движения
Информант № 10: глава города
Информант № 11: заместитель главы города
Информант № 12: главный специалист по работе с населением администрации города
Информант № 13: руководитель общественной организации по развитию городской среды республики
Информант № 14: глава города
Информант № 15: заместитель главы города
Информант № 16: специалист по земельно-имущественным отношениям администрации города
Информант № 17: руководитель регионального исполнительного органа власти
Информант № 18: глава города
Информант № 19: специалист регионального исполнительного органа власти

Приложение

Данные показателей городов Якутии для расчета индекса городского самоуправления

Город	Средне- колымск	Верхо- янский	Ленск	Нюрба	Алдан	По- кровск	Нерюн- гри	ГО «Жатай»	Олек- минск	Якутск	Удачный	Мирный	Томмот	Вилуйск
Численность населения (на 01.01.2019)	3471 (2019) / 3489 (2018)	1095	23 237	9708	19 985	9320 (2019) / 9256 (2018)	56 888	10 135	9257	318 786	11 676	35 381	6790	11 213
Явка избирателей на выборах мэра, %	38,96% (2019)	66,29% (2020)	36,86% (2017)	47,19% (2017)	34,92% (2020)	32,46% (2020)	26,29% (2017)	42,75% (2019)	36,20% (2020)	44,06% (2018)	39,84% (2017)	21,52% (2017)	37,22% (2020)	55,92% (2017)
Наличие отдельной организации/должности по развитию горизонтальных связей	нет	нет	нет	да	нет	да	нет	нет	нет	да	нет	нет	нет	нет
Количество реализованных проектов ППМИ, ед.	1 (2018)	2 (2018)	3 (2019)	4 (2019)	3 (2019)	4 (2018)	3 (2019)	3 (2019)	3 (2019)	15 (2019)	1 (2019)	2 (2019)	1 (2019)	3 (2019)
Общая стоимость проектов ППМИ, руб.	1 620 000 (2018)	3 800 000 (2018)	9794683 (2019)	993 1931 (2019)	8 143 760 (2019)	7 391 384 (2018)	7 003 000 (2019)	10 113 000 (2019)	6 017 539 (2019)	45 973 530 (2019)	1 500 000 (2019)	4 200 000 (2019)	3 641 848 (2019)	5 955 000 (2019)
Денежный вклад населения и бизнеса, руб.	45 000 (2018)	300 000 (2018)	2 294 683 (2019)	1 306 931 (2019)	135 000 (2019)	1 065 199 (2018)	1 153 000 (2019)	604 000 (2019)	614 907,50 (2019)	3 654 734,79 (2019)	50 937 (2019)	220 000 (2019)	90 000 (2019)	780 000 (2019)
Количество участников ППМИ / % участников ППМИ от общей численности населения	704 (2018) / 20,1%	329 (2019) / 30,0%	129 (2019) / 0,6%	678 (2019) / 7,0%	2740 (2019) / 13,7%	609 (2018) / 6,6%	250 (2019) / 0,4%	584 (2019) / 5,8%	367 (2019) / 4,0%	1198 (без учета при- городов, 2019) / 0,4%	310 (2019) / 2,6%	798 (2019) / 2,2%	106 (2019) / 1,6%	1347 (2019) / 12,0%
Количество общественных организаций, ед.	62	5	20	37	17	20	40	11	7	114	2	15	0	
Число обращений горожан в администрацию города	336	79	555	909	2594	523	610	1223	1535	5076	2231	2908	557	
Количество приемов граждан главой города	1350	20	32	158	34	7	46	44	29	56	87	23	81	
Количество людей, принятых главой города	1300	55	245	158	660	23	244	302	96	111	87	171	81	
Количество проведенных публичных слушаний, ед.	6	3	27	12	11	3	14	9	3	нет данных	9	11	11	
Наличие социальных сетей у главы города и администрации	да	нет	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да

Источник: отчеты глав городов Якутии перед населением, размещенные на официальных сайтах администраций городов; данные, предоставленные по запросу администрациями городов, Министерством финансов Республики Саха (Якутия) и Центральной избирательной комиссией Республики Саха (Якутия).

Источники

- Алиева Н.Д., Бондалетов Е.В. (2018) Опыт города Москвы в организации работы по приобщению граждан к активному участию в жизни города//Материалы Ивановских чтений. № 1–2 (19). С. 11–17.
- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. (2018) Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития//Финансовый журнал. № 1 (41). С. 110–122.
- Зимильдинова С.К. (2018) От публичных слушаний к соучаствующему проектированию//Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 3. С. 166–170.
- Короткова Е., Мокрушина К., Куричева Е., Журавлев С., Ирбитская И. (2016) Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы. М.: Центр городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО.
- Седалищева Э.Н., Макарова А.П. (2016) Механизм реализации социального партнерства (на примере г. Якутска)//Новая наука: стратегии и векторы развития. № 118–3. С. 153–158.
- Фролова Е.В., Медведева Н.В. (2018) Сотрудничество бизнеса и местной власти: проблемы и новые возможности//Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 181–196.
- Фролова Е.В. (2016) Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности//Социологические исследования. № 4 (384). С. 59–64.
- Шевченко Е.А. (2012) Муниципально-частное партнерство как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований//Вестник АПК Ставрополя. № 4 (8). С. 96–99.
- Acuto M., Steenmans K., Iwaszuk E., Ortega-Garza L. (2019) Informing Urban Governance? Boundary-Spanning Organizations and the Ecosystem of Urban Data//Area. Vol. 51. No. 1. P. 94–103.
- Adams E.A., Boating G.O. (2018) Are Urban Informal Communities Capable of Co-Production? The Influence of Community-Public Partnership on Water Access in Lilongwe, Malawi//Environment and Urbanization. Vol. 30. No. 2. P. 461–480.
- Aina Y.A., Wafer A., Ahmed F., Alshuwai-khat H.M. (2019) Top-Down Sustainable Urban Development? Urban Governance Transformation in Saudi Arabia//Cities. Vol. 90. P. 272–281.
- Asante L.A. (2020) Urban Governance in Ghana: The Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast//African Geographical Review. Vol. 39. No. 4. P. 361–378.
- Bagirova A.P., Notman O.V., Bagirov A.D., Goryanov S.V. (2017) Subjective Wellbeing of Residents as an Indicator of the Social Partnership Effectiveness in Urban Governance//Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies". P. 4–8.
- Bevilacqua C., Ou Y., Pizzimenti P., Minervino G. (2020) New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston//Sustainability. Vol. 12. No. 1. P. 23.
- Bixler R.P., Lieberknecht K., Atshan S., Zutz C.P., Pichter S.M., Belaire A. (2020) Reframing Urban Governance for Resilience Implementation: The Role of Network Closure and Other Insights from a Network Approach//Cities. Vol. 103. P. 102726.
- Boehme R., Warsewa G. (2017) Urban Improvement Districts as New Form of Local Governance//Urban Research and Practice. Vol. 10. No. 3. P. 247–266.
- Castells M. (2000) The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell. Oxford. P. 597.
- Chatterton P., Owen A., Cutter J., Dymski G., Unworth R. (2018) Recasting Urban Governance through Leeds City Lab: Developing Alternatives to Neoliberal Urban Austerity in Co-production Laboratories//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 42. No. 2. P. 226–243.
- Chado J., Johar F.B., Khan M.G. (2017) Citizen Participation in Urban Governance: Experiences from Traditional City of Bida, Nigeria//Journal of Computational and Theoretical Nanoscience. Vol. 23. No. 7. P. 6194–6197.
- Davidson M. (2018) Participatory Budgeting, Austerity and Institutions of Democracy: The Case of Vallejo, California//City. Vol. 22. No. 4. P. 551–567.
- Deng F. (2018) Stakes, Stakeholders and Urban Governance: A Theoretical Framework for the Chinese City//Eurasian Geography and Economics. Vol. 59. No. 3–4. P. 291–313.
- Edelendos J., van Meerkerk I. (2018) Finding Common Ground in Urban Governance Networks: What are its Facilitating Factors//Journal of Environmental Planning and Management. Vol. 61. No. 12. P. 2094–2110.
- Fastiggi M., Meerow S., Miller T. (2020) Governing Urban Resilience: Organizational Structures and Coordination Strategies in 20 North American City Governments//Urban Studies. Vol. 58. No. 6. P. 1262–1285.
- Galuszka J. (2019) What Makes Urban Governance Co-Productive? Contradictions in the Current Debate on Co-Production//Planning Theory. Vol. 18. No. 1. P. 143–160.
- Galuszka J. (2019) Co-Production as a Driver of Urban Governance Transformation? The Case of the Oplan LIKAS Programme in Metro Manila, Philippines//Planning Theory and Practice. Vol. 20. No. 3. P. 395–419.
- Grossi G., Meijer A., Sargiacomo M. (2020) A Public Management Perspective on Smart Cities: Urban Auditing for Management, Governance and Accountability//Public Management Review. Vol. 22. No. 5. P. 633–647.
- Ioan-Franc V., Ristea A.-L., Popescu C. (2015) Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy//Procedia Economics and Finance. Vol. 22. P. 699–705.
- Kim J.W. (2020) What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance//Voluntas. Vol. 31. No. 2. P. 359–374.
- Kim S. (2020) Inter-Municipal Relations in City-Region Governance//Cities. Vol. 104. P. 102771.

- Kooiman J. (1993) *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: Sage.
- Krzysztofki R., Dulias R., Kantor-Pietraga I., Sporna T., Dragan W. (2020) Path of Urban Planning in a Post-Mining Area. A Case Study of a Former Sandpit in Southern Poland//*Land Use Policy*. Vol. 99.
- Kuo N.-L., Chen T.-Y., Su T.-T. (2020) A New Tool for Urban Governance or Just Rhetoric? The Case of Participatory Budgeting in Taipei City//*Australian Journal of Social Issues*. No. 55. P. 125–140.
- Lange F.E. (2009) *Urban Governance: An Essential Determinant of City Development?* World Vision Institute for Research and Development. Режим доступа: https://www.worldvision.de/sites/worldvision.de/files/pdf/TP6_UrbanGovernance_FEL.pdf (дата обращения: 11.12.2020).
- Le Gales P. (1995) Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine//*Revue francaise de science politique*. Vol. 45. No. 1. P. 57–95.
- Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagu D., Zhu D. (2018) Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-Floating Bike Sharing in Shanghai//*Journal of Cleaner Production*. Vol. 197. P. 356–365.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//*Urban Affairs Review*. Vol. 36. No. 6. P. 810–835.
- Moretto L. (2015) Application of the “Urban Governance Index” to Water Service Provisions: Between Rhetoric and Reality//*Habitat International*. Vol. 49. P. 435–444.
- Noring L., Ohler L., Struthers D. (2020) City Government Capacity and Patterns in Urban Development Project Governance//*Urban Affairs Review*. Режим доступа: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1078087419897808?journalCode=uarb> (дата обращения: 11.12.2020).
- Novalia W., Rogers B., Bos J., Brown R., Soedjono E., Copa V. (2020) Transformative Agency in Co-Producing Sustainable Development in the Urban South//*Cities*. Vol. 102. P. 102747.
- Nesti G. (2018) Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience//*Policy and Society*. Vol. 37. No. 3. P. 310–325.
- Patton M. (2002) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Peters B.G., Pierre. J. (2012) *Urban Governance*//*The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press. P. 1–17.
- Pierre J. (1999) Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics//*Urban Affairs Review*. Vol. 34. No. 3. P. 372–396.
- Pierre J. (2014) Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics//*Urban Affairs Review*. Vol. 50. No. 6. P. 864–889.
- Pineira Mantinan M.J., Lois Gonzalez R.C., Gonzalez Perez J.M. (2019) New Models of Urban Governance in Spain During the Post-Crisis Period: The Fight Against Vulnerability on a Local Scale//*Territory, Politics, Governance*. Vol. 7. No. 3. P. 336–364.
- Podger A., Woods M., Su T.-T. (2020) The Immense and Continuing Challenge of Urban Governance: Developments in Australia and Across Greater China//*Australian Journal of Social Issues*. No. 55. P. 105–124.
- Porras F. (2018) Modelo Canonico, Problemas Fundamentales y Gobernanza [Urbana Canonical Model, Fundamental Problems and Urban Governance]//*Revista de Filosofia Open Insight*. Vol. 9. No. 15. P. 11–44.
- Richardson L., Durose C., Perry B. (2018) Co-producing Urban Governance//*Politics and Governance*. Vol. 6. No. 1. P. 145–149.
- Rhodes R.A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open Univ. Press.
- Stone C.N. (1989) *Regime politics: Governing Atlanta*. University of Kansas Press. P. 328.
- Stoker G. (1998) Governance as theory: Five propositions//*International Social Science Journal*. Vol. 50. No. 155, P. 27–28.
- UN-HABITAT. (2002) *The Global Campaign on Urban Governance*. Concept Paper. 2nd edition.
- Wakely P. (2020) Partnership: A Strategic Paradigm for the Production Management of Affordable Housing Sustainable Urban Development//*International Journal of Urban Sustainable Development*. Vol. 12. No. 1. P. 119–125.

URBAN GOVERNANCE OF YAKUTIA: Is the Government Ready to Cooperate with the Public?

Eduard A. Titov, PhD-student, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, HSE University, expert, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation; 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: etitov@hse.ru

Abstract. Over the past decades, there has been a transformation in urban management—a management paradigm has been replaced by a governance one. At the forefront is the ability of cities to collectively seek solutions to problems. The public and businesses are among the most important stakeholders in the urban governance model. The issues of public and business participation in decision-making, their organization and the search for effective mechanisms remain important in urban governance research. The relevance of urban governance and the experience of implementing its principles are considered mainly in foreign countries, while the Russian experience is still poorly studied. This study uses expert interviews and the Urban Governance Index to study the current state of the urban governance in Russia using the example of the Republic of Sakha (Yakutia) to assess the willingness of local authorities to involve the population and private business in city governance, and to analyze the impact of the size of cities on the effectiveness of urban governance principles. The results of the study showed that the principles of urban governance are just beginning to be implemented in Russia, and the city authorities show low activity in building horizontal ties. It was also concluded that urban governance is more efficient in small towns than in larger ones.

Keywords: urban governance; collaborative governance; urban management efficiency; urban governance index; public participation; northern cities; public administration

Citation: Titov E. (2021) Efficiency of Urban Governance in Regional Cities of Russia (on the Example of Yakutia). *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 48–64. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202148-64>.

References

Acuto M., Steenmans K., Iwaszuk E., Ortega-Garza L. (2019) Informing

- Urban Governance? Boundary-Spanning Organizations and the Ecosystem of Urban Data. *Area*, vol. 51, no 1, pp. 94–103.
- Adams E.A., Boating G.O. (2018) Are Urban Informal Communities Capable of Co-Production? The Influence of Community-Public Partnership on Water Access in Lilongwe, Malawi. *Environment and Urbanization*, vol. 30, no 2, pp. 461–480.
- Aina Y.A., Wafer A., Ahmed F., Alshuwaikhat H.M. (2019) Top-Down Sustainable Urban Development? Urban Governance Transformation in Saudi Arabia. *Cities*, vol. 90, pp. 272–281.
- Alieva N.D., Bondaletov E.V. (2018) Opyt goroda Moskvy v organizacii raboty po priobshcheniyu grazhdan k aktivnomu uchastiyu v zhizni goroda [Experience of the Moscow City in the Organization of Work on the Protection of Citizens to Active Participation in the Life of the City]. *Materialy Ivanovskikh chtenij* [Materials of Ivanovo Readings], no 1–2 (19), pp. 11–17. (in Russian)
- Asante L.A. (2020) Urban Governance in Ghana: The Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast. *African Geographical Review*, vol. 39, no 4, pp. 361–378.
- Bagirova A.P., Notman O.V., Bagirov A.D., Goryanov S.V. (2017) Subjective Wellbeing of Residents as an Indicator of the Social Partnership Effectiveness in Urban Governance. *Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies"*, pp. 4–8.
- Bevilacqua C., Ou Y., Pizzimenti P., Minervino G. (2020) New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston. *Sustainability*, vol. 12, no 1, p. 23
- Bixler R.P., Lieberknecht K., Atshan S., Zutz C.P., Pichter S.M., Belaire A. (2020) Reframing Urban Governance for Resilience Implementation: The Role of Network Closure and Other Insights from a Network Approach. *Cities*, vol. 103, p. 102726.
- Boehme R., Warsewa G. (2017) Urban Improvement Districts as New Form of Local Governance. *Urban Research and Practice*, vol. 10, no 3, pp. 247–266.
- Castells M. (2000) The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell. Oxford. P. 597.
- Chatterton P., Owen A., Cutter J., Dymski G., Unworth R. (2018) Recasting Urban Governance through Leeds City Lab: Developing Alternatives to Neoliberal Urban Austerity in Co-production Laboratories. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 42, no 2, pp. 226–243.
- Chado J., Johar F.B., Khan M.G. (2017) Citizen Participation in Urban Governance: Experiences from Traditional City of Bida, Nigeria. *Journal of Computational and Theoretical Nanoscience*, vol. 23, no 7, pp. 6194–6197.
- Davidson M. (2018) Participatory Budgeting, Austerity and Institutions of Democracy: The Case of Vallejo, California. *City*, vol. 22, no 4, pp. 551–567.
- Deng F. (2018) Stakes, Stakeholders and Urban Governance: A Theoretical Framework for the Chinese City. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 59, no 3–4, pp. 291–313.
- Edelendos J., van Meerkerk I. (2018) Finding Common Ground in Urban Governance Networks: What are Its Facilitating Factors. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 61, no 12, pp. 2094–2110.
- Fastiggi M., Meerow S., Miller T. (2020) Governing Urban Resilience: Organizational Structures and Coordination Strategies in 20 North American City Governments. *Urban Studies*, vol. 58, no 6, pp. 1262–1285.
- Frolova E.V., Medvedeva N.V. (2018) Sotrudnichestvo biznesa i mestnoj vlasti: problemy i novye vozmozhnosti [Cooperation Between Business and Local Authorities: Problems and New Opportunities]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], no 1, pp. 181–196. (in Russian)
- Frolova E.V. (2016) Vzaimodejstvie naseleniya i mestnoj vlasti: problemy i novye vozmozhnosti [Interaction of the Population and Local Government: Problems and New Opportunities]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Research], no 4 (384), pp. 59–64. (in Russian)
- Galuszka J. (2019) What Makes Urban Governance Co-Productive? Contradictions in the Current Debate on Co-Production. *Planning Theory*, vol. 18, no 1, pp. 143–160.
- Galuszka J. (2019) Co-Production as a Driver of Urban Governance Transformation? The Case of the Oplan LIKAS Programme in Metro

- Manila, Philippines. *Planning Theory and Practice*, vol. 20, no 3, pp. 395–419.
- Grossi G., Meijer A., Sargiacomo M. (2020) A Public Management Perspective on Smart Cities: Urban Auditing for Management, Governance and Accountability. *Public Management Review*, vol. 22, no 5, pp. 633–647.
- Ioan-Franc V., Ristea A.-L., Popescu C. (2015) Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy. *Procedia Economics and Finance*, vol. 22, pp. 699–705.
- Kim J.W. (2020) What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance. *Voluntas*, vol. 31, no 2, pp. 359–374.
- Kim S. (2020) Inter-Municipal Relations in City-Region Governance. *Cities*, vol. 104, p. 102771.
- Kooiman J. (1993) Modern Governance: New Government–Society Interactions. London: Sage.
- Korotkova E., Mokrushina K., Kuricheva E., Zhuravlev S., Irbitskaya I. (2016) Upravlenie prostranstvenno-ekonomicheskim razvitiem goroda: skrytye resursy [Management of Spatial and Economic Development of the City: Hidden Resources]. Moscow: Center for Urban Research of Moscow School of Management SKOLKOVO (in Russian)
- Krzysztof R., Dulias R., Kantor-Pietraga I., Sporna T., Dragan W. (2020) Path of Urban Planning in a Post-Mining Area. A Case Study of a Former Sandpit in Southern Poland. *Land Use Policy*, vol. 99.
- Kuo N.-L., Chen T.-Y., Su T.-T. (2020) A New Tool for Urban Governance or Just Rhetoric? The Case of Participatory Budgeting in Taipei City. *Australian Journal of Social Issues*, no 55, pp. 125–140.
- Lange F.E. (2009) Urban Governance: An Essential Determinant of City Development? World Vision Institute for Research and Development. Available at: https://www.worldvision.de/sites/worldvision.de/files/pdf/TP6_UrbanGovernance_FEL.pdf (accessed 11 December 2020).
- Le Gales P. (1995) Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, vol. 45, no. 1, pp. 57–95.
- Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagu D., Zhu D. (2018) Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-Floating Bike Sharing in Shanghai. *Journal of Cleaner Production*, vol. 197, pp. 356–365.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, vol. 36, no. 6, pp. 810–835.
- Moretto L. (2015) Application of the “Urban Governance Index” to Water Service Provisions: Between Rhetoric and Reality. *Habitat International*, vol. 49, pp. 435–444.
- Nesti G. (2018) Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience. *Policy and Society*, vol. 37, no 3, pp. 310–325.
- Noring L., Ohler L., Struthers D. (2020) City Government Capacity and Patterns in Urban Development Project Governance. *Urban Affairs Review*. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1078087419897808?journalCode=uarb> (accessed 12 December 2020).
- Novalia W., Rogers B., Bos J., Brown R., Soedjono E., Copa V. (2020) Transformative Agency in Co-Producing Sustainable Development in the Urban South. *Cities*, vol. 102, p. 102747.
- Patton M. (2002) Qualitative Evaluation and Research Methods. Thousand Oaks: Sage.
- Peters B.G., Pierre J. (2012) Urban Governance. *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 1–17.
- Pierre J. (1999) Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 34, no 3, pp. 372–396.
- Pierre J. (2014) Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 50, no 6, pp. 864–889.
- Pineira Mantinan M.J., Lois Gonzalez R.C., Gonzalez Perez J.M. (2019) New Models of Urban Governance in Spain During the Post-Crisis Period: The Fight Against Vulnerability on a Local Scale. *Territory, Politics, Governance*, vol. 7, no 3, pp. 336–364.
- Podger A., Woods M., Su T.-T. (2020) The Immense and Continuing Challenge of Urban Governance: Developments in Australia and Across Greater China. *Australian Journal of Social Issues*, no 55, pp. 105–124.
- Porrás F. (2018) Modelo Canónico, Problemas Fundamentales y Gobernanza Urbana [Canonical Model, Fundamental Problems and Urban Governance]. *Revista de Filosofía Open Insight*, vol. 9, no 15, pp. 11–44. (in Spanish)
- Richardson L., Durose C., Perry B. (2018) Coproducing Urban Governance. *Politics and Governance*, vol. 6, no 1, pp. 145–149.
- Rhodes R.A. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open Univ. Press.
- Stone C.N. (1989) Regime politics: Governing Atlanta. University of Kansas Press. P. 328.
- Stoker G. (1998) Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, pp. 27–28.
- Sedalishcheva E.N., Makarova A.P. (2016) Mekhanizm realizatsii sotsial'nogo partnerstva (na primere goroda Yakutska) [Mechanism for implementing social partnership (on the example of Yakutsk)]. *Novaya nauka: strategii i vektory razvitiya* [New Science: Strategies and Vectors of Development], no 118–3, pp. 153–158. (In Russian)
- Shevchenko E.A. (2012) Municipal'no-chastnoe partnerstvo kak mekhanizm obespecheniya ekonomicheskogo razvitiya municipal'nykh obrazovaniy [Municipal Private Partnership as the Mechanism of Maintenance of Economic Development of Municipal Entities]. *Vestnik APK Stavropol'ya* [Agricultural Bulletin of Stavropol Region], no 4 (8), pp. 96–99. (in Russian)
- UN-HABITAT. (2002) The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper. 2nd edition.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2018) Sostoyaniye initsiativnogo byudzhetoirovaniya v Rossijskoj Federatsii: novye trendy i vozmozhnosti razvitiya [Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], no 1 (41), pp. 110–122. (in Russian)
- Wakely P. (2020) Partnership: A Strategic Paradigm for the Production Management of Affordable Housing Sustainable Urban Development. *International Journal of Urban Sustainable Development*, vol. 12, no 1, pp. 119–125.
- Zimuldinova S.K. (2018) Ot publichnykh slushaniy k souchastvuyushchemu proektirovaniyu [From PS to SP—from Public Hearings to Citizen Participation in Design]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], no 3, pp. 166–170. (in Russian)

Участие граждан в градорегулиро- вании: теория и практика законодательного обеспечения

Мария Сафарова

Российским законодательством предусмотрен широкий круг разнообразных форм участия горожан в деятельности муниципалитета, в том числе в градорегулировании¹. Традиционно их разделяют на 1) формы прямого участия, где жители принимают решение самостоятельно и его исполнение обязательно для органов публичной власти, и 2) формы опосредованного участия, результаты которого носят рекомендательный характер. В табл. 1 в соответствии с этим делением представлены основные формы участия граждан, определенные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ (далее – закон о местном самоуправлении) [Федеральный закон..., 2003].

Как видно из табл. 1, для обсуждения вопросов градорегулирования могут применяться практически все формы общественного участия, введенные законом о местном самоуправлении (отмечены полужирным шрифтом). Но единственной формой участия граждан в градорегулировании, обязательность проведения которой гарантирована законом, являются публичные слушания и общественные обсуждения (табл. 2).

1. «Градорегулирование (правовое градорегулирование) – осуществляемое в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации органами власти с участием граждан регулирование градостроительной деятельности – деятельности по развитию территорий, в том числе городов и иных населенных пунктов, в виде: 1) территориального планирования; 2) градостроительного зонирования; 3) планировки территории; 4) архитектурно-строительного проектирования; 5) строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства» [Трутнев, 2009].

Сафарова Мария Динаровна, кандидат экономических наук, доцент Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского ФГРП Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 13, стр. 4.
E-mail: guz_gk@mail.ru

Статья посвящена формам участия граждан в градорегулировании. В последнее время наблюдаются попытки перезапустить общественное участие. Импульсом к этому послужил старт реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в 2018 году. Активно обсуждаются формы вовлечения горожан в процессы благоустройства города, адаптируются практики соучаствующего проектирования, жителей успешно привлекают к разработке документов благоустройства, и они могут видеть результаты своего труда в реализованных проектах. Параллельно продолжается сокращение общественного участия в обсуждении документов градорегулирования, устанавливающих правовые последствия для правообладателей недвижимости. Таким образом, фокус внимания горожан смещается с правовых вопросов, например с вопросов о границах земельных участков под многоквартирными домами, на выбор озеленения или игрового оборудования для детских площадок.

В статье дан обзор форм участия граждан в решении вопросов местного значения. Эти формы представлены как спектр установленных законодательством возможностей общественного участия в решении вопросов градорегулирования. Определена роль публичных слушаний и общественных обсуждений как единственных форм обсуждения конкретных вопросов градорегулирования, обязательное проведение которой гарантировано законом. Все остальные формы участия граждан носят факультативный характер, и их применение во многом зависит от заинтересованности органов публичной власти. Также в статье подробно рассмотрены вопросы законодательного обеспечения публичных слушаний и общественных обсуждений в российских городах, проанализированы выявленные проблемы практики их применения. Все выводы подтверждены собранной автором статистической информацией. С позиции теории рациональной и справедливой организации процесса публичного обсуждения документов градорегулирования даны предложения по совершенствованию законодательства.

Формы прямого участия, (непосредственного осуществления населением местного самоуправления)

Местный референдум (ст. 22);
муниципальные выборы (ст. 23);
сход граждан (ст. 25);
голосование по отзыву депутата, члена
выборного органа местного самоуправления,
выборного должностного лица местного
самоуправления (ст. 24);
голосование по вопросам изменения
границ муниципального образования,
преобразования муниципального
образования (ст. 24)

Формы опосредованного участия населения
в местном самоуправлении

Публичные слушания или общественные
обсуждения (ст. 28);
территориальное общественное самоуправ-
ление (ТОС) (ст. 27);
правотворческая инициатива граждан (ст. 26);
инициативные проекты (ст. 26.1);
собрания и конференции граждан (ст. 29-30);
опрос граждан (ст. 31);
обращения граждан в органы местного само-
управления (ст. 32);
иные формы участия, не противоречащие
Конституции РФ, федеральному и региональ-
ному законодательству (ст. 33)

Ключевые слова: публичные слушания;
общественные обсуждения; местный
референдум; градостроительный кон-
фликт; общественное участие; градо-
регулирование; участие граждан

Цитирование: Сафарова М. Д. (2021)
Участие граждан в градорегулиро-
вании: теория и практика законо-
дательного обеспечения // Городские
исследования и практики. Т. 6.
№ 2. С. 65–83. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202165-83>

**Таблица 1. Формы
участия граждан
в осуществлении
местного само-
управления**

Источник: состав-
лено автором
по [Федеральный
закон, 2003].

Из табл. 2 видно, что проведение публичных слушаний или общественных обсуждений по определенным законодательством вопросам должно состояться в любом случае, для этого не требуется предварительного запроса и процедурных действий со стороны жителей. Все остальные формы общественного участия в вопросах градорегулирования должны быть специально инициированы органами власти или жителями с соблюдением всех процедур, установленных законодательством. Поэтому их проведение во многом зависит от заинтересованности в этом жителей и органов публичной власти. Такой, по сути, факультативный характер их проведения сказывается на правоприменительной практике.

Например, местный референдум может быть назначен по инициативе горожан практически по любому вопросу местного значения. В отличие от других форм участия граждан местные референдумы позволяют вовлекать большее количество участников и непосредственно влиять на принимаемое решение [Michels, 2011]. Однако по вопросам градорегулирования они проводятся крайне редко (рис. 1).

По рис. 1 видно, что большая часть вопросов, вынесенных на голосование граждан, посвящена самообложению граждан, изменению границ и преобразованию муниципальных образований². По вопросам градорегулирования местные референдумы проводились очень редко, их общее количество не превышает 0,4% от всех проведенных местных референдумов и голосований. Темы – закрытие полигона твердых бытовых отходов, строительство новой дороги и т.д. Скучная практика применения такого важного инструмента обусловлена, с одной стороны, необязательностью применения такой формы участия граждан, а с другой – процедурными

2. Следует отметить, что вопросы преобразования/изменения границ муниципальных образований не относятся к процедуре местных референдумов, не являются предметом утверждения документов градостроительного проектирования и, следовательно, не могут быть отнесены к вопросам градорегулирования, но были включены в исследование (рис.1) для более наглядного представления вопросов, выносимых на голосование.

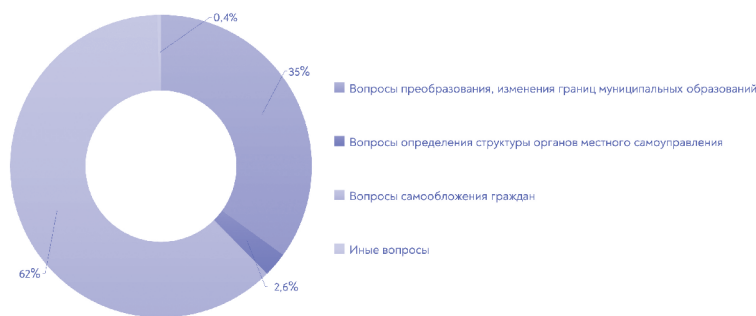


Рис. 1. Статистика местных референдумов и голосований по вопросу изменения границ, преобразования муниципальных образований, 2006–2020 годы, %.

Источник: составлено автором по материалам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Центральная избирательная..., 2021].
Примечание. ОМС – орган местного самоуправления.

трудностями назначения местного референдума и низкой явкой.

В результате местный референдум, результаты которого обязательны для исполнения органами публичной власти, практически не применяется по вопросам градостроительного регулирования.

Для обзора практики применения опосредованных форм участия граждан, которые носят рекомендательный характер, обратимся к докладу Министерства юстиции России о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (табл. 3).

Результаты, представленные в табл. 3, подтверждают, что формы участия граждан, не установленные законодательством как обязательные к применению в вопросах градостроительного регулирования, применяются реже.

Публичные слушания остаются самой востребованной формой общественного участия, несмотря на ежегодное снижение количества их проведения³. Интересны данные по общественным обсуждениям, количество которых в первый год (2018) реализации этой формы превышало более чем в три раза показатели последующих лет.

Количество собраний граждан, которые могут проводиться по любым вопросам местного значения, ежегодно снижается. Данные за 2020 год следует рассматривать с учетом пандемии COVID-19 и связанных с ней ограничений. Возможно, с этим связан некоторый рост количества конференций граждан в 2020 году, в которых принимают участие делегаты граждан, представители отдельных территорий, избранные на собраниях граждан.

В Российской Федерации более двадцати тысяч муниципальных образований, при этом муниципальный опрос в последние годы проводился чуть более тысячи раз в год (табл. 3). Такой низкий показатель, возможно, объясняется тем, что большая часть опросов проводится без соблюдения процедуры, установленной законом о местном самоуправлении или на других уровнях власти, и поэтому не попадает в отчетность. Аналогичный пример можно привести по национальному проекту «Жилье и городская среда», для реализации которого была создана общефедеральная рейтинговая платформа по голосованию за объекты благоустройства⁴, а до этого рейтинговое голосование внедрялось на уровне субъектов Российской Федерации и отражалось в региональной отчетности. Следует отметить, что инициаторами опроса могут выступать как органы публичной власти, так и горожане. Решение о проведении опроса граждан принимает представительный орган местного самоуправления.

Наиболее известный случай муниципального опроса – это выбор места для строительства храма во имя святой великомученицы Екатерины в Екатеринбурге в 2019 году⁵. Проведению опроса предшествовал градостроительный конфликт, жители были против строительства храма в центральном сквере и по результатам опроса выбрали другую площадку.

Опрос граждан позволяет выявить мнение населения, но для снижения числа градостроительных конфликтов делать это надо до начала градостроительной деятельности на этапе разработки документов градостроительного проектирования. Думаю, оптимально проводить через опрос граждан основные концептуальные положения разрабатываемых документов градостроительного проектирования. Тогда жители смогут высказать свое мнение по ключевым вопросам документа до проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, на которых рассматривается уже разработанный документ. Например, в Краснодаре и Анапе проводился опрос граждан по основным концептуальным положениям генерального

3. В статистике представлены состоявшиеся публичные слушания по всем темам, не только по вопросам градостроительного регулирования.

4. Общефедеральная рейтинговая платформа по голосованию за объекты благоустройства: <https://za.gorodsreda.ru/>.

5. Общероссийской опрос // Екатеринбург.рф: https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BC/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80.

Таблица 2. Обязательные и факультативные формы участия граждан в градорегулировании

Источник: составлено автором.

Формы участия горожан в градорегулировании, установленные законодательством как **обязательный** процедурный этап при принятии определенных решений органами местного самоуправления

Публичные слушания или общественные обсуждения (ст. 28)

Формы участия горожан в градорегулировании, которые могут применяться **при наличии инициативы** со стороны органов власти или населения

- Местный референдум (ст. 22);
- территориальное общественное самоуправление (ТОС) (ст. 27);
- правотворческая инициатива граждан (ст. 26);
- инициативные проекты (ст. 26.1);
- собрания и конференции граждан (ст. 29–30);
- опрос граждан (ст. 31);
- обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);
- иные формы участия, не противоречащие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству (ст. 33).

Таблица 3. Активность участия граждан в осуществлении местного самоуправления (количество состоявшихся мероприятий по формам участия граждан, результаты которых носят рекомендательный характер)

Источник: составлено автором по материалам Министерства юстиции России [Отчет Министерства Юстиции ..., 2021].

Формы участия /годы	Количество, тыс. раз				
	2016	2017	2018	2019	2020
Публичные слушания	95,6	103,4	92,6	85	63
Общественные обсуждения	-	-	53,9	12,3	15
Собрания граждан	85,9	72,9	64,3	59,4	33
Конференции граждан	5,5	3	3	2,9	3,8
Опрос граждан	5,1	4,5	8,7	1,1	1,2
Правотворческая инициатива	н/д	н/д	0,9	0,2	0,2
Территориальное общественное самоуправление (кол-во ТОС)	27,6	30,1	32	32	35

плана⁶. В Челябинске проводился опрос по концепции проекта благоустройства территории сквера⁷. Я считаю, что у этой формы участия граждан есть значительный потенциал для развития, в том числе как формы участия горожан на начальном этапе разработки документов градостроительного проектирования, предшествующей публичным слушаниям или общественным обсуждениям.

К *правотворческой инициативе* прибегают достаточно редко: в 2019–2020 годах горожане воспользовались такой формой участия не более двухсот раз [Отчет Министерства юстиции..., 2021]. Например, в Челябинске в 2019 году жители предложили проект внесения изменений в Устав муниципального образования, предусматривающий возврат к прямым выборам мэра города⁸. Основная проблема правовой регламентации процедуры реализации правотворческой инициативы – установление чрезмерных, усложняющих ее

требований, не обусловленных правовой природой местного самоуправления как вида публичной власти, наиболее приближенной к населению [Помазанцев, 2018]. При этом у такой формы участия горожан есть свои преимущества, гарантирующие обязательность рассмотрения предложенного жителями проекта правового акта. Так, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего правового акта, в течение трех месяцев со дня его внесения обязаны его рассмотреть и предоставить инициативной группе граждан мотивировочное решение, принятое по результатам рассмотрения. Кроме того, на федеральном уровне создан интернет-портал для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации (roi.ru), на котором также возможно размещать проекты муниципальных правовых актов.

6. Результаты опроса по концепции генерального плана Краснодара: https://bloknot-krasnodar.ru/news/stali-izvestny-ito-gi-oprosa-po-genplanu-krasnodara-1119959?sphrase_id=850654.

7. Завершился опрос по проекту сквера на северо-западе, 28.04.2020 // Официальный сайт администрации города Череповца: <https://cheladmin.ru/ru/news/zavershilsya-opros-po-proektu-skvera-na-severo>.

8. Челябинцы подали документы для регистрации правотворческой инициативы «За возврат прямых выборов мэра», 11.06.2019 // Российское информационное агентство «Новый день»: <https://newdaynews.ru/chel/664306.html>.

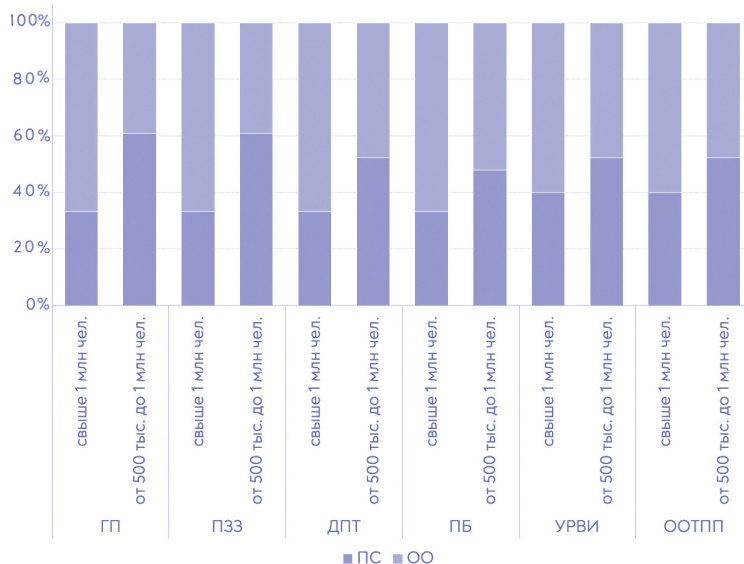


Рис. 2. Соотношение публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам документов градостроительного проектирования в российских городах с численностью населения больше 500 тыс. чел.

Источник: составлено автором по материалам нормативно-правовой базы муниципальных образований.

Примечание. ГП – генеральный план; ПЗЗ – правила землепользования и застройки; ДПТ – документация по планировке территории; ПБ – правила благоустройства; УРВИ – условно разрешенные виды использования; ООТПП – отклонение от предельных параметров градостроительного регламента.

Инициативы, набравшие 5% голосов жителей муниципального образования, авторизованных через «Госуслуги», в обязательном порядке рассматриваются экспертной рабочей группой муниципалитета в течение двух месяцев.

В завершение обзора основных форм общественного участия отметим, что с исследовательской точки зрения наиболее интересны теория и практика законодательного обеспечения именно тех форм участия граждан, которые применяются в обязательном порядке, так как они встроены в процедуру, установленную законодательством. Поэтому далее мы проанализируем основные проблемные вопросы законодательного обеспечения публичных слушаний и общественных обсуждений.

В соответствии с законом о местном самоуправлении, публичные слушания или общественные обсуждения проводятся по проектам муниципальных правовых актов, в частности по проектам генерального плана поселения, городского округа, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, правил благоустройства, внесения изменений в один из указанных утвержденных документов, а также по проектам разрешений на условно-разрешенный вид использования и на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства градостроительного регламента.

Анализ практики применения публичных слушаний и общественных обсужде-

ний выявил ряд проблемных вопросов, которые будут рассмотрены ниже. К основным причинам их возникновения следует отнести незавершенность законодательного обеспечения на местном уровне, а также незаинтересованность органов местного самоуправления в реализации требований рациональности и справедливости в отношении публичных слушаний и связанных с ними мероприятий. При этом исследование лучших практик российских городов в части правового обеспечения публичных слушаний позволяет увидеть законченные модели их законодательного обеспечения, предложить пути совершенствования законодательства.

Замена публичных слушаний общественными обсуждениями

Публичные слушания были введены в 2004 году ГрК РФ. Обязательным этапом публичных слушаний было проведение очного собрания, предусматривающего возможность дискуссии между его участниками.

В 2018 году ГрК РФ был дополнен общественными обсуждениями, основным отличием которых стало отсутствие очного собрания участников⁹. По сути, общественные обсуждения не предполагают самих обсуждений в виде публичной дискуссии ни в очном, ни в заочном формате, а сводятся к индивидуальным обращениям граждан по рассматриваемому проекту в органы местного самоуправления посредством информационных систем и интернета. Информационные системы для проведения общественных обсуждений – например, «Активный гражданин» в Москве, – несмотря на удобный интерфейс для ознакомления с материалами, также не дают возможности проводить дискуссии в онлайн-формате, а предлагают направлять свои замечания и предложения к рассматриваемому проекту через сайт или мобильное приложение после пройденной авторизации.

Обратимся к тому, какой выбор между публичными слушаниями и общественными обсуждениями делали муниципалитеты (рис. 2)¹⁰.

Рис. 2 показывает, что к общественным обсуждениям перешли в двух третях горо-

9. Следует отметить, что обсуждение таких документов, как проект местного бюджета, проект устава муниципального образования, внесение в него изменений проводятся только на публичных слушаниях.

10. В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 29.12.2017 N 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», муниципали-

дов России с численностью населения свыше 1 млн чел. и в половине городов России с численностью населения от 500 тыс. до 1 млн чел. Наблюдается тенденция применения смешанных форм – например, на публичных слушаниях рассматриваются только проекты разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства градостроительного регламента и на выбор условно-разрешенного вида использования (Волгоград, Краснодар, Иркутск). В некоторых городах, например в Ростове-на-Дону, общественные обсуждения введены временно до снятия режима повышенной готовности в связи с распространением коронавирусной инфекции; в других городах собрания участников публичных слушаний во время пандемии COVID-19 проводили онлайн при помощи видеоконференций с предварительной регистрацией участников, у которых была возможность выступить онлайн.

Как отмечается в юридической литературе, публичные слушания – это всегда обсуждение, то есть свободный диалог участников с возможностью высказать свое мнение, свои замечания, дополнения, комментарии, аргументы «за» или «против» вопроса, стоящего на повестке. Этот признак является определяющим для института публичных слушаний, поскольку отражает, каким именно способом осуществляется процесс выработки и согласования позиции населения с позицией представителей власти, которые и будут непосредственным субъектом принятия конкретного решения. Только в ходе обсуждения можно выработать единую позицию по рассматриваемому вопросу – донести до собеседника свою идею и услышать его мнение [Ларина, 2015]. Замена публичных слушаний на общественные обсуждения, перевод их в виртуальную сферу, лишение граждан права высказать свои замечания представителям публичной власти лично, в присутствии своих соседей, друзей, единомышленников, не только не будет способствовать разрешению острых градостроительных конфликтов, но и может привести к их эскалации и радикализации их участников.

В зарубежной практике выделяют три формы взаимодействия с общественностью: информирование, консультации,

участие [Rodrigo, Amo, 2005]. Информирование о предстоящих действиях помогает лучше подготовиться к этапу консультаций. Консультации включают в себя активный поиск мнений заинтересованных и затронутых групп, это двусторонний поток информации, который может разворачиваться на любом этапе разработки нормативной базы. Участие же предполагает активное содействие заинтересованных групп в формулировании целей, политик, составлении текстов правовых актов. На практике эти три формы взаимодействия часто смешиваются, дополняя и перекрывая друг друга.

Для реализации перечисленных форм обычно используются пять инструментов общественного участия [OECD]: 1) неофициальные консультации (Informal consultation); 2) распространение проектов нормативных актов для предоставления замечаний общественности (Circulation of regulatory proposals for public comment); 3) оповещение общественности и учет высказанных ею замечаний (Public notice-and-comment); 4) публичные слушания (Public hearings); 5) консультативные органы (Advisory bodies), это может быть совет, рабочие группы, комиссии, в которые входят представители всех заинтересованных групп.

Примечательно, что общественные обсуждения в России больше соответствуют зарубежному инструменту Public notice-and-comment (оповещение общественности с приемом и учетом ее замечаний), правовой статус и регулирование которого отличаются от Public hearings (публичные слушания). В российском законодательстве общественные обсуждения и публичные слушания представлены как равноценные и взаимозаменяемые инструменты участия общественности, в то время как в зарубежной практике они позиционируются как неравноценные инструменты.

Необходимо законодательно установить требование различать правовой статус: 1) публичных слушаний как формы участия граждан, применяемой для публичного обсуждения проекта, и 2) общественных обсуждений как формы, применяемой для централизованного и ограниченного во времени направления индивидуальных обращений граждан с за-

теты и города федерального значения должны были не позднее 1 июля 2018 года определиться, заменяют ли они публичные слушания на общественные обсуждения, принять и опубликовать нормативные правовые акты, необходимые для проведения общественных обсуждений.

мечаниями и предложениями по проекту. Важно установить требование об обязательности проведения именно публичных слушаний при обсуждении определенных видов проектов документов в области градостроительного регулирования.

Проблема информирования

Согласно действующему законодательству, информирование о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях должно состояться не позднее чем за семь дней до дня размещения на официальном сайте или в информационных системах проекта, подлежащего рассмотрению.

Оповещение о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях должно быть:

- размещено на официальном сайте органа местного самоуправления и в местной газете для официального опубликования муниципальных правовых актов;
- размещено на информационных стендах, оборудованных около здания органа местного самоуправления, в местах массового скопления граждан и в иных местах, расположенных на территории, в отношении которой подготовлены соответствующие проекты;
- опубликовано иными способами, обеспечивающими доступ участников общественных обсуждений или публичных слушаний к указанной информации.

В случае проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам разрешений на условно-разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, оповещение правообладателей соседних земельных участков, а также помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, в отношении которого испрашивается разрешение, направляется лично заказным письмом.

Формальный подход к оповещению горожан не способствует распространению информации о предстоящих публичных слушаниях и общественных обсуждениях, иные же способы информирования в российских городах практически не применяются. На официальных сайтах администрации города оповещения могут размещать в общей новостной ленте, где

информация быстро смещается другими новостями в архив. В результате большинство жителей получают информацию о публичных слушаниях и общественных обсуждениях из местных сообществ в социальных сетях и общедомовых чатах или узнают о состоявшихся мероприятиях задним числом.

В Москве после замены публичных слушаний общественными обсуждениями перестали размещать оповещения о предстоящих обсуждениях в специальных разделах на официальных сайтах районных управ, где они публиковались более десяти лет. Москвичи привыкли к такой форме информирования, всегда знали, где могут найти информацию о планируемых обсуждениях, но теперь ее там нет, как нет и предупреждения со ссылкой на новый сайт «Активный гражданин», где теперь публикуется информация об общественных обсуждениях. Оповещения перестали публиковать и в районных газетах. В соответствии с ГрК РФ опубликование оповещения должно происходить в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов. С учетом правового статуса Москвы в соответствии с ч. 4 ст. 19 закона г. Москвы «О правовых актах» от 08.07.2009 №25 опубликование правовых актов осуществляется в официальном издании мэра и правительства Москвы «Вестник Москвы», но информация о предстоящих общественных обсуждениях и там тоже отсутствует.

Информирование общественности – важный этап публичных слушаний и общественных обсуждений. В связи с этим видится целесообразным вернуть оповещения на официальные сайты районных управ города Москвы со ссылкой на сайт «Активный гражданин», а подписки на электронную почту и push-уведомления московского приложения «Активный гражданин» дополнить общественными обсуждениями.

Представляется, что в дополнение к существующим способам информирования жителей городов России целесообразно применять адресную рассылку оповещений по электронной почте: 1) горожанам, однажды оформившим подписку на новости публичных слушаний и общественных обсуждений на официальном сайте администрации города; 2) пользователям портала «Госуслуги», зарегистрированным в границах территории, в отношении которой подготовлены соответствующие проекты.

Участники	Случаи проведения					
	ГП	ПЗЗ	ДПТ	ПБ	УРВИ	ООТПП
1. Граждане, постоянно проживающие на территории (жители)	+	+	+	+		
2. Правообладатели недвижимости (земельных участков, объектов капитального строительства)	+	+	+	+		
3. Правообладатели недвижимости и жители территориальной зоны		Изменение град. регламента		+	+	+
4. Правообладатели помещений или граждане, постоянно проживающие в помещениях, являющихся частью объекта, применительно к которому запрашивается разрешение				+	+	+
5. Правообладатели земельных участков и расположенных на них объектах капитального строительства, имеющих общие границы с земельным участком, применительно к которому запрашивается данное разрешение				+	+	+
6. Правообладатели земельных участков и правообладатели объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации проекта				+	+	

Таблица 4. Участники публичных слушаний и общественных обсуждений

Источник: составлено автором.
Примечание. ГП – генеральный план; ПЗЗ – правила землепользования и застройки; ДПТ – документация по планировке территории; ПБ – правила благоустройства; УРВИ – условно разрешенные виды использования; ООТПП – отклонение от предельных параметров градостроительного регламента.

Отсутствие предварительной работы с населением

Проблему предварительной работы с населением можно разделить на два блока. Во-первых, это отсутствие разъяснительной работы по содержанию правового института публичных слушаний и общественных обсуждений. Непонимание жителями правовых аспектов процедуры обсуждения, которые влекут за собой значимые для правообладателей недвижимости последствия, приводит: 1) к смещению фокуса внимания жителей на вопросы, которые не относятся к утверждаемым позициям проекта и не будут учтены при его доработке; 2) возникновению бессмысленной практики голосования на публичных слушаниях, которая не обязывает орган власти принимать сторону большинства, пришедших на собрание; 3) утрате доверия граждан к принимаемым решениям по вопросам градостроительного регулирования.

Во-вторых, отсутствует предварительная работа с населением по самому про-

екту, который будет рассмотрен на публичных слушаниях или общественных обсуждениях перед его утверждением. Например, в соответствии с ГрК РФ с момента принятия решения о подготовке генерального плана все заинтересованные лица могут направлять предложения в администрацию города. При подготовке правил землепользования и застройки в решении о подготовке документа прописывается порядок направления предложений заинтересованных лиц в комиссию по подготовке правил (п. 4 ч. 8 ст. 31 ГрК РФ). Форматы для подготовки таких предложений могут быть встроены в концепцию соучаствующего проектирования, применение которого пока во многом зависит от желания публичной власти выстраивать диалог с обществом, так как по сравнению с публичными слушаниями и общественными обсуждениями такой формат не является обязательным. Например, при разработке проекта правил землепользования и застройки в городе Чебоксары с жителями обсуждали сначала концепцию документа, затем первую и вторую редакции. На финальной стадии активная часть горожан видела не просто «спущенный сверху» проект, а документ, в котором учтены их замечания. Такой подход позволил изменить отношение общественности к новому документу и перевести публичные слушания в конструктивный диалог власти и жителей.

Голосование на публичных слушаниях

Публичные слушания и общественные обсуждения – это не завершение процесса принятия решения и не способ непосредственного принятия решения, а форма промежуточных действий по подготовке итогового действия – принятия решения. Такое итоговое решение принимается не участниками публичных слушаний, а публичным лицом, уполномоченным на это в соответствии с законодательством. Если бы было иначе, то мы имели бы дело не с публичными слушаниями, а с референдумом, итоги которого являются обязательными для публичной власти [Сафарова, 2015]. Тем не менее голосование на публичных слушаниях практикуется часто, его результаты ни к чему не обязывают публичную власть, но вводят в заблуждение участников публичных слушаний. Вместо направления замечаний и предло-

жений по рассматриваемому проекту горожане только голосуют и ошибочно полагают, что их голоса «против» будет достаточно для отклонения проекта. Позиция численного большинства участников публичных слушаний не может быть обстоятельством, обязывающим субъекта публичной власти принять соответствующее решение.

Сокращенный состав участников

Участники публичных слушаний и общественных обсуждений определены ГрК РФ и представлены двумя группами: постоянно проживающие жители и правообладатели недвижимости. Участники публичных слушаний и общественных обсуждений должны быть идентифицированы, для этого они предоставляет следующие сведения: для граждан – фамилия, имя, отчество (при наличии), дата рождения, адрес места жительства (регистрации), для правообладателей недвижимости – сведения из Единого государственного реестра недвижимости и иные документы, удостоверяющие их права на земельные участки, объекты капитального строительства и помещения, являющиеся частью таких объектов капитального строительства.

Из таблицы видно, что при внесении изменений в градостроительный регламент территориальной зоны (включение новых видов разрешенного использования, изменение предельных параметров разрешенного строительства) состав участников публичных слушаний, общественных обсуждений ограничен границами этой территориальной зоны. Если территориальная зона установлена для одного земельного участка (широко применяется в Москве), то выгодоприобретателем и единственным участником публичных слушаний, общественных обсуждений становится правообладатель земельного участка (территориальной зоны). Замечания и предложения правообладателей смежной недвижимости не будут рассмотрены и учтены, так как они не являются участниками публичных слушаний или общественных обсуждений. При этом очевидно, что такие изменения могут затронуть их законные права и интересы, оказать влияние на качество среды проживания и стоимость недвижимости.

В связи с этим необходимо расширить состав участников публичных слушаний [Иванова, Бернюкевич, 2019] или обще-

ственных обсуждений в случае внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территории правил землепользования и застройки, (ч. 14 ст. 31 ГрК РФ). В границы территории, в отношении которой проводятся общественные обсуждения, должны быть включены смежные территориальные зоны или смежные земельные участки, расположенные в границах санитарно-защитной зоны, источником которой являются виды использования земельного участка или объекта капитального строительства, дополняемые в градостроительный регламент изменяемой территории.

По тем же основаниям представляется необходимым дополнить состав участников публичных слушаний и общественных обсуждений по поводу проектов планировки и (или) межевания правообладателями недвижимости, расположенной в границах смежных элементов планировочной структуры (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы).

Отдельным проблемным вопросом являются публичные слушания или общественные обсуждения по проектам документации планировки территории, разработанной в рамках *комплексного развития территорий*. Согласно ч. 6 ст. 67 ГрК РФ, общественные обсуждения или публичные слушания проводятся «в границах территории, в отношении которой утверждена документация по планировке территории».

Следует отметить, что когда утверждается новую документацию по планировке территории в рамках проектов комплексного развития территорий, то изменения автоматически вносятся также в генеральный план и правила землепользования и застройки, которые утверждались представительным органом местного самоуправления, а до этого обсуждались на публичных слушаниях со всеми правообладателями недвижимости и жителями города. Увеличение застройки в квартале, очевидно, скажется на балансе между объемом застройки и инфраструктурой (социальной, транспортной, инженерной), которые просчитываются и планируются в генеральном плане для обеспечения сбалансированного и устойчивого развития территорий всего города. Именно это обсуждали горожане при утверждении генерального плана на публичных слушаниях или общественных обсуждениях, это гарантировал представительный орган местного самоуправления,

Проекты местных нормативных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности и проекты решений по внесению изменений в них, которые выносятся на публичные слушания, общественные обсуждения в обязательном порядке

Сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, установленные ГрК РФ, мес.

Генеральный план	Не менее 1, не более 3
Внесение изменений в генеральный план	Не менее 1, не более 2
Правила землепользования и застройки	Не менее 1, не более 3
Документация по планировке территории	Не менее 1, не более 3
Правила благоустройства	Не менее 1, не более 3
Разрешение на условно-разрешенный вид использования	Не более 1
Разрешение на отклонение от параметров разрешенного строительства градостроительного регламента	Не более 1
Внесение изменений в градостроительный регламент правил землепользования и застройки	Не более 1

Таблица 5. Сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, установленные ГрК РФ
Источник: составлено автором.

утверждая документ территориального планирования.

Предполагается ли в документации по планировке территории модернизация инфраструктуры за пределами проекта комплексного развития территорий? Нет, так как документация по планировке территории разрабатывается в границах проекта комплексного развития территории, которые обозначают только территорию будущих преобразований. В таких условиях до разработки проекта планировки территории невозможно сказать, какая именно и в каких объемах внешняя инфраструктура потребуется за пределами проекта. Почему? Потому что это задача генерального плана города, но с 2021 года для территорий проектов комплексного развития территории при разработке документации по планировке территории его положения *могут не учитываться*. Таким образом, действие генплана для территорий комплексного развития, по сути, упраздняется.

Кроме того, принимаемыми решениями могут быть затронуты законные интересы жителей, правообладателей недвижимости, расположенной за пределами территории комплексного развития (соседние кварталы, территориальные зоны). В отличие от расселяемых собственников и нанимателей жилых помещений, они в большей степени заинтересованы в обсуждении будущих параметров развития смежной территории. Поэтому необходимо расширить состав участников общественных обсуждений или публичных слушаний, включив в него как минимум территориальные зоны, примыкающие к границам проекта.

Проблема установления необходимых и достаточных сроков для приема замечаний и предложений от участников

Федеральным законодательством определены минимальные и максимальные сроки проведения публичных слушаний и общественных обсуждений для проектов местных нормативных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности (табл. 5). Срок начинает исчисляться с момента опубликования оповещения и заканчивается публикацией заключения по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений.

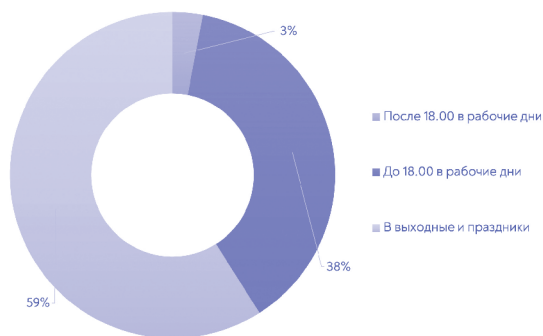
Следует отметить, что внутри этого временного интервала различные этапы публичных слушаний и общественных обсуждений по срокам практически не урегулированы, за исключением срока между оповещением и экспозицией проекта, который должен быть не менее недели. Сроки приема замечаний и предложений устанавливаются в каждом городе отдельно, и есть тенденция к сокращению этих сроков и, следовательно, — с учетом формального подхода к информированию — возможностей участия населения в слушаниях.

В Москве с переходом к общественным обсуждениям сроки приема предложений и замечаний от жителей сократились и заканчиваются с завершением экспозиции проекта. Сроки самой экспозиции московским законодательством не урегулированы и определяются каждый раз при проведении общественных обсуждений. По проекту межевания обычно экспозиция проходит две недели. На этом прием предложений заканчивается и оставшиеся два месяца (в случае реализации максимального срока проведения общественных слушаний, установленных законодательством) отводятся на подготовку протокола и заключения. Ранее при проведении публичных слушаний в Москве после экспозиции проводилось собрание с участниками публичных слушаний, затем была еще неделя на подачу замечаний и предложений в уполномоченный орган.

Представляется, что соотношение сроков между 1) оповещением, экспозицией, обсуждением, направлением замечаний и предложений и 2) подготовкой протокола и заключения по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений должно быть как минимум 50 на 50%, а лучше 70 на 30%.

Рис. 3. Время проведения публичных слушаний в российских городах с численностью населения более 100 тыс. чел., %

Источник: составлено автором по материалам нормативно-правовой базы муниципальных образований.



Время проведения публичных слушаний

Собрание участников публичных слушаний проводится с целью обсуждения с ними проекта документа. Проводиться оно должно в удобное для горожан время. В федеральном законодательстве этот вопрос не урегулирован, а в городах он решен по-разному. Анализ уставов муниципальных образований и положений о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальных образованиях показал, что более половины муниципалитетов проводят публичные слушания в рабочее время (рис. 3).

Представляется, что проведение публичных слушаний в рабочее время удобнее чиновникам администрации, чем работающей части городского сообщества, без мнения которого вряд ли можно считать обсуждение проекта полноценным. В Москве до введения общественных обсуждений время начала публичных слушаний было сдвинуто на 19.00, чтобы участники успели добраться с работы до места их проведения.

Состав органа, уполномоченного на проведение публичных слушаний и общественных обсуждений, и наличие в нем представителей всех заинтересованных участников городского развития

Орган, уполномоченный на проведение публичных слушаний и общественных обсуждений, в ГрК РФ обозначен как Организатор общественных обсуждений или Организатор публичных слушаний. В случае правил землепользования и застройки одновременно с принятием решения об их подготовке создается комиссия по подготовке правил землепользования и застройки, которая может выступать организатором публичных слушаний или общественных обсуждений (ч. 6 ст. 31 ГрК

РФ). Такие комиссии созданы практически во всех российских городах, обычно они называются «Комиссия по землепользованию и застройке». Их задачи, полномочия и порядок работы определяются местным нормативным правовым актом.

Комиссия по землепользованию и застройке города (далее — Комиссия) является специально созданным, постоянно действующим коллегиальным органом при главе администрации города. Так, на официальном сайте администрации города Томска комиссия по землепользованию и застройке определена как «один из ключевых органов по управлению градостроительной деятельностью в системе градорегулирования. Особенность этой системы в том, что она должна обеспечивать градостроительную деятельность в условиях рыночной экономики, ... должна учитывать интересы третьих лиц при принятии решений по землепользованию и застройке».

Перед Комиссией стоит сложная задача — найти компромисс при рассмотрении вопросов землепользования и застройки для потенциально конфликтующих сторон: жителей, правообладателей недвижимости, застройщиков и публичной власти. Поиск компромисса возможен, если в Комиссию включены представители всех заинтересованных групп участников.

Рассмотрим состав Комиссий в российских городах и его изменения за последние пять лет (рис. 4).

Из рис. 4 видно, что Комиссия из чиновников и депутатов — самый распространенный вариант ее состава в российских городах: за последние пять лет доля таких Комиссий увеличилась на 13% и теперь они действуют в половине российских городов. Доля Комиссий, в состав которых вошли представители общественных организаций, сократилась на 7% и составляет 21%, количество представителей общественных организаций варьируется от одного члена до трети от численности Комиссии.

Персональный состав Комиссии определяется главой администрации города, но структура Комиссии может быть урегулирована местными нормативными правовыми актами. Например, в соответствии с Правилами землепользования и застройки города Перми, утвержденными решением Пермской городской Думы от 26.06.2007 № 143, треть Комиссии должна быть представлена общественными организациями, правом выдвигать кандидатуры в члены Комиссии обладают не-

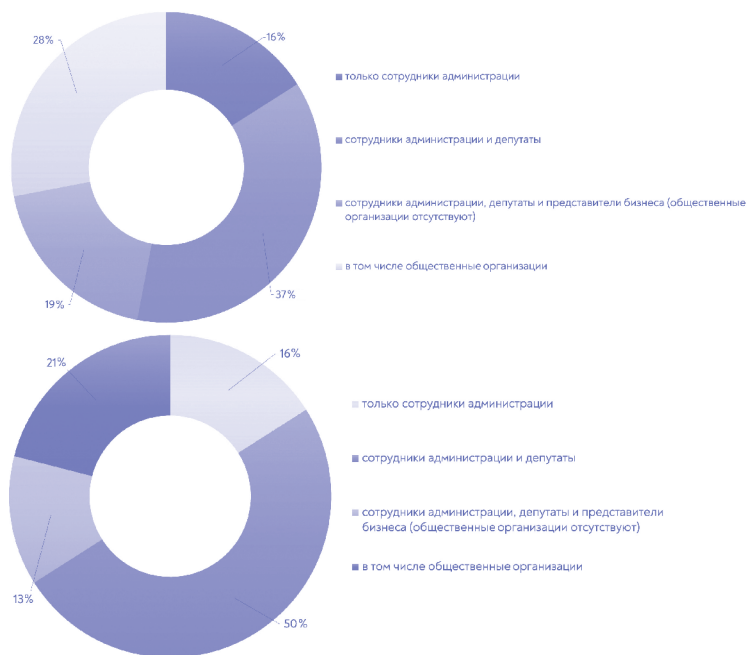


Рис. 4. Состав Комиссий по землепользованию и застройке в российских городах с численностью населения более 500 тыс. чел. (2015–2021 гг.), %
 Источник: составлено автором по результатам анализа правовой базы российских городов.

коммерческие организации, имеющие юридический адрес в городе Перми. От одной некоммерческой организации может быть выдвинут один кандидат, который не должен занимать должность в государственной или муниципальной службах. К документу о выдвижении прилагается биографическая справка о выдвинутом кандидате с указанием сведений о его квалификации (профессиональных знаниях, опыте и достижениях). Следует отметить, что в 2021 году полномочия Перми в области градостроительной деятельности были перераспределены на уровень Пермского края, и остается надеяться, что лучшие практики этого города по правовому регулированию организации и проведения публичных слушаний также сохранят свое первенство и новаторский подход среди российских городов.

Проблема отсутствия утвержденных предметов публичных слушаний и общественных обсуждений

Темы на публичных слушаниях и общественных обсуждениях не могут быть всеохватными. В ГрК РФ для каждого документа градостроительного проектирования определены содержание и утверждаемые позиции, они же и должны становиться предметами обсуждений на публичных слушаниях и общественных обсуждениях, чтобы их участники четко понимали, какие вопросы они обсуждают.

Рассмотрим на примере заключения по результатам публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки (ПЗЗ) Новой Москвы, какое количество замечаний и предложений жителей было учтено в процессе доработки проекта. Количество замечаний и предложений превышает 1,5 тыс. страниц протокола, по части из них городская Комиссия по вопросам градостроительства, землепользования и застройки города при Правительстве Москвы сделала вывод, что они не относятся к рассматриваемому проекту (рис. 5).

Из рис. 5 видно, что половина замечаний и предложений, поступивших от горожан, не относится к проекту. Такие замечания и предложения комиссия не рассматривает и не дает по ним аргументированных ответов. Противоположная ситуация складывается в Перми, где предметы публичных слушаний установлены в правилах землепользования и застройки: просмотр нескольких десятков заключений по публичным слушаниям не выявил ни одного замечания, не относящегося к проекту. Отсутствие предметов обсуждения превращает публичные слушания в разговор обо всем. Вместо конструктивного диалога власти и граждан – обсуждение вопросов, которые не относятся к проекту документа и не будут учтены при его доработке.

Анализ практики российских городов позволяет сделать вывод, что местные нормативные акты практически не содержат описания предметов публичных слушаний по вопросам градостроительного регулирования. Если в 2015 году предметы публичных слушаний были установлены в 14% городов России с численностью населения более 500 тыс., то в 2021 году этот показатель снизился до 6% (рис. 6).

Тенденция упразднения описания предметов публичных слушаний и общественных обсуждений в местных нормативных правовых актах может говорить о желании чиновников снять с себя ответственность за свои действия. Упразднение ответственности возможно, если в нормативных правовых актах есть неопределенность.

При отсутствии предъявляемых предметов публичных слушаний утрачивается понимание правовых аспектов, влекущих за собой значимые для правообладателей недвижимости последствия, происходит замещение главного на второстепенное. Возникают риски того, что граждане будут задним числом проявлять недовольство,



Рис. 5. Анализ замечаний и предложений, поступивших по проекту правил землепользования и застройки Новой Москвы

Источник: составлено автором совместно со студентами Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского ФГРП НИУ ВШЭ¹¹.

утратят доверие к правомочности предъявляемых на обсуждение документов. Все это способствует дискредитации в глазах граждан самого института публичных слушаний и общественных обсуждений и, как следствие, снижению уровня общественного участия.

Необходимо законодательно закрепить требование четкой, юридически значимой фиксации предметов обсуждения проектов документов на публичных слушаниях и общественных обсуждениях (при этом предметы обсуждения должны совпадать с предметами утверждения). Например:

- одним из предметов обсуждения утверждения генерального плана (ГП) должны быть юридически значимые границы зон планируемого размещения линейных объектов (в том числе автомагистралей) — границы, наличие которых, в частности, обеспечивает со стороны власти правовые гарантии того, что соответствующая недвижимость не будет изъята для создания на месте снесенных новых объектов;

- одним из предметов обсуждения утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ) должны быть заведомо известные (заранее установленные и не подвластные произвольному изменению администрации) юридически значимые предельные размеры объектов строительства, которые могут быть созданы на соответствующих земельных участках;

- одним из предметов обсуждения утверждения документации по планировке территории должно быть доказательство того, что в результате нового планируемого строительства уровень инфраструктурной сбалансированности застройки как

минимум не опустится ниже существующего положения, то есть в этом аспекте качество городской среды будет не ухудшаться, а улучшаться.

Проблема быть услышанным и добиться доработки проекта

Как было отмечено выше, позиция большинства участников публичных слушаний или общественных обсуждений, высказавшихся против проекта без содержательных замечаний по предметам публичных слушаний, ни к чему не обязывает орган, принимающий итоговое решение. Результаты публичных слушаний и общественных обсуждений носят рекомендательный характер. Возникает вопрос: как жители и правообладатели недвижимости могли бы усилить позицию и добиться доработки проекта с учетом направленных замечаний и предложений?

Во-первых, необходимо начинать свое взаимодействие с органами публичной власти и разработчиками проекта уже на этапе его подготовки. Чтобы это было возможно, до горожан должна быть доведена информация о начале разработки проекта документа, сроках и форме направления своих предложений. Например, в Хабаровске все постановления о подготовке документации по планировке территории и других документов градостроительного проектирования размещаются на сайте города в соответствующем тематическом разделе «Документация по планировке в стадии подготовки»¹².

Во-вторых, жителям и правообладателям недвижимости следует готовить к публичным слушаниям и общественным обсуждениям развернутые содержательные замечания и в них в том числе объяснять, как именно будут нарушены их права и законные интересы — в первую очередь как правообладателей недвижимости — в случае утверждения проекта в представленной редакции.

В-третьих, необходимо применять дополнительные правовые механизмы принятия решений правообладателями недвижимости. Например, в Москве при разработке проекта межевания застроен-

11. В рамках анализа заключения по результатам публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки города Москвы в отношении территорий, присоединенных к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве в соответствии с Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года №560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» от 18 февраля 2016 г.

12. Официальный сайт Хабаровска: <https://khv27.ru/structural-units/dep1/gradostroitelstvo/dokumentatsiya-po-planirovke-territorii/>.

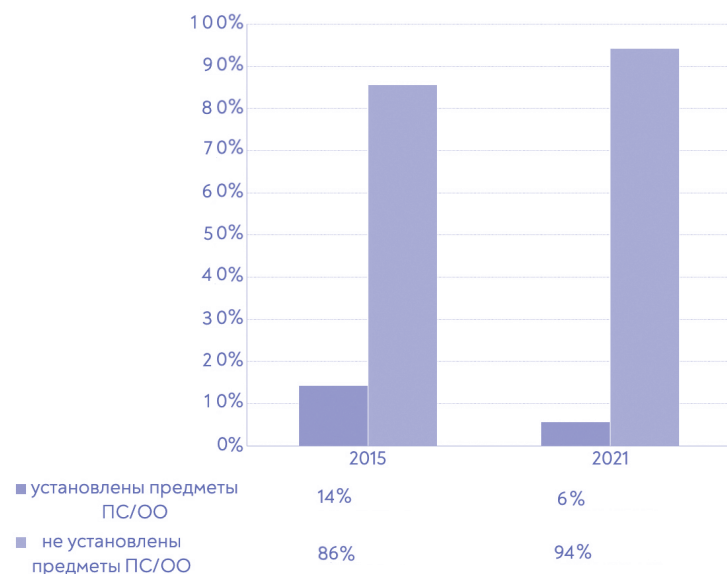


Рис. 6. Наличие в местных нормативных правовых актах описания предметов публичных слушаний (ПС) и общественных обсуждений (ОО) по вопросам градостроительного регулирования, города России с численностью более 500 тыс. чел., %

Источник: составлено автором по результатам анализа местных нормативных правовых актов.

ной территории был запроектирован сквозной проезд через жилой квартал, поэтому некоторые внутриквартальные проезды не были включены в проектируемые границы земельных участков многоквартирных домов. Такое предложение делало в будущем невозможной установку ограждающих устройств на въезде к четырем многоквартирным домам и сохранение тихого и безопасного двора. Поэтому собственники помещений в многоквартирных домах воспользовались нормой Жилищного кодекса РФ об определении пределов использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный жилой дом, и провели через общее собрание собственников помещений альтернативный вариант границ земельного участка под каждым многоквартирным домом и направили его как предложение от правообладателей недвижимости на публичные слушания. Таким образом, была предъявлена не просто позиция некоторой группы активистов, а предложение, за которое проголосовало более 2/3 собственников помещений¹³ в рассматриваемом квартале. Предложения собственников были отражены в заключении Комиссии¹⁴ и учтены при доработке и утверждении проекта межевания квартала.

Также целесообразно установить в законодательстве требование о том, чтобы региональные, местные власти получили четко формализованные полномочия, которые в обязательном порядке можно было бы применять в соответствующих

случаях, например, когда после проведения публичных слушаний или общественных обсуждений власти по соответствующим основаниям не имеют права утверждать проект документа без выполнения соответствующих дополнительных процедур по его изменению и уточнению.

Отсутствие требования подготовки заключения о соответствии проекта документа требованиям законодательства о градостроительной деятельности

Публичные слушания и общественные обсуждения проводятся непосредственно перед утверждением документа. Это означает, что публичная власть предъявляет на рассмотрение проект документа, за качество и безопасность которого готова отвечать перед жителями и правообладателями недвижимости. Проверка проекта документа градостроительного проектирования – обязательное требование ГрК РФ. Предъявляется ли результат такой проверки горожанам перед проведением публичных слушаний и общественных обсуждений? Этот вопрос в каждом муниципалитете решается по-своему. Проведенное в 2015 году исследование показало, что только в 20% российских городов требуется заключение о соответствии требованиям градостроительного законодательства до проведения публичных слушаний (рис. 7) [Сафарова, 2015].

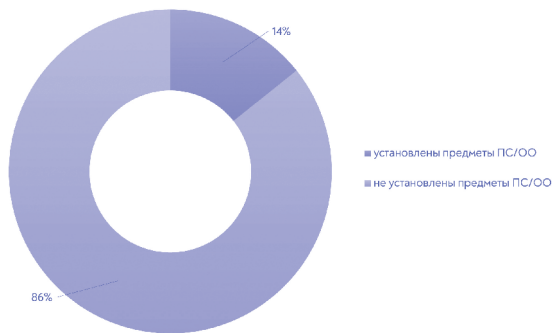
Почему важно предъявлять участникам публичных слушаний и общественных обсуждений официальное заключение уполномоченного органа, подтверждающее юридический факт соответствия документа законодательству о градостроительной деятельности?

Например, чтобы продемонстрировать, что с утверждением нового проекта планировки территории не ухудшится уровень обеспечения населения объектами социальной инфраструктуры. При разработке проекта планировки территории в основной его части должна содержаться информация о планируемых мероприятиях по обеспечению сохранения фактических показателей обеспеченности

13. Один голос равен одному квадратному метру жилого помещения.

14. Заключение комиссии по землепользованию и застройке: <https://kuntsevo.mos.ru/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B6%D0%B4%D0%B5.pdf>.

Рис. 7. Наличие в местных правовых актах требований о подготовке заключений на проекты документов и заявлений до проведения публичных слушаний, российские города с численностью населения более 500 тыс. чел., %
 Источник: [Сафарова, 2015].



территорий объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры и фактических показателей доступности таких объектов для населения (п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ). Предъявление факта наличия или отсутствия такого соответствия на публичных слушаниях и общественных обсуждениях зависит от муниципалитета, его желания открыто заявлять намерения власти о развитии территории и гарантировать при этом сбалансированное и устойчивое развитие территорий.

Заключение о результатах проверки проекта документа и процедур его подготовки требованиям законодательства о градостроительной деятельности, утвержденное начальником архитектурно-планировочного управления, может стать важным документом. [Боголюбов, Кичигин, 2011].

Так, при подготовке публичных слушаний в Перми на официальном сайте города в разделе публичных слушаний вместе с оповещением и материалами проекта публикуется заключение Комиссии по результатам проверки документа на соответствие требованиям градостроительного законодательства¹⁵. Проверка проводится по исчерпывающему перечню предметов публичных слушаний, утвержденных в правилах землепользования и застройки, по каждому пункту дается развернутый ответ.

Для распространения лучшей практики в сфере правового регулирования организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений необходимо установить требование: уполномоченный орган должен открыто предъявлять их участникам, а также всем горожанам официальное заключение о том, что проект документа, предлагаемого для обсуждения, соответствует всем требованиям законодательства и особенно предметам

обсуждения-утверждения именно этого вида документа.

Отсутствие ответственности за нарушение процедуры публичных слушаний и общественных обсуждений

В Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ не предусмотрено ответственности за нарушение процедуры организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по проектам документов градостроительного проектирования. При этом установлена ответственность, например, за нарушение порядка или сроков общественных обсуждений закупок (ст. 7.29.3 КоАП РФ) и за нарушения порядка публичных слушаний по схемам теплоснабжения (ст. 9.24 КоАП РФ).

В региональных кодексах об административных нарушениях также отсутствуют составы правонарушений в отношении процедур организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений.

Публичные слушания и общественные обсуждения – важный и ответственный этап в процедуре подготовки документа к утверждению. Участие населения в публичных слушаниях позволяет не допустить нарушение прав на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

В связи с этим для исключения недобросовестного отношения должностных лиц к своим обязанностям представляется необходимым установить следующие составы административных правонарушений в федеральном или региональном законодательстве:

- сокрытие должностным лицом информации о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях;
- представление на публичные слушания или общественные обсуждения документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством;
- сокрытие или искажение должностным лицом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.

15. Официальный сайт администрации города Перми: https://www.gorodperm.ru/citizen/public_hearing/.

Проблема обжалования результатов публичных слушаний и общественных обсуждений

В судебной практике по обжалованию результатов публичных слушаний и общественных обсуждений можно выделить две группы судебных разбирательств: первая связана с нарушениями процедур организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений установленных законодательством, вторая — с нарушениями норм материального права.

Анализ постановлений арбитражного и гражданского судопроизводства по исковым требованиям о признании публичных слушаний недействительными выявил единичные случаи отмены результатов публичных слушаний, которые составили около 5% рассмотренных судебных решений [Сафарова, 2015]. Все они относятся к первой группе судебных разбирательств, связанных с грубыми нарушениями процедуры организации и проведения публичных слушаний. Относительно второй группы случаев, связанных с нарушением норм материального права, судебная практика определяет публичные слушания как действие, которое предшествует принятию решения по вопросам градостроительной деятельности, носит рекомендательный характер и не является обязательным, соответственно нарушить права и законные интересы заявителей не может.

Таким образом, заключение по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений не может быть предметом самостоятельного оспаривания, так как носит рекомендательный характер, не содержит правовых норм, порождающих для третьих лиц какие-либо права и обязанности. Обжаловать следует принятый по результатам публичных слушаний или общественных обсуждений нормативный правовой акт. Исключением может считаться ситуация, при которой на публичные слушания или общественные обсуждения выносятся документы, не соответствующие техническим регламентам безопасности. Тогда следует обжаловать действия органов власти по невыполнению надлежущей проверки проекта документа перед проведением публичных слушаний, общественных обсуждений.

Заключение

Публичное обсуждение документов градостроительного проектирования в рос-

сийских городах проводится уже более десяти лет. Но в масштабе мировой практики культура обсуждения общественно значимых решений в Российской Федерации еще на начальном этапе формирования. Безразличие к принимаемым решениям градорегулирования дорого обходится как публичной власти, так и жителям. За допущенные в документах градорегулирования ошибки горожане будут расплачиваться своими налогами для разработки новых документов, стоимостью своей недвижимости, которая будет снижаться из-за снижения качества городской среды, ростом стоимости квадратного метра строящейся недвижимости, в которую застройщики будут закладывать свои риски на градостроительные конфликты, не решенные до строительства (на публичных слушаниях при обсуждении проектов документов градорегулирования). К этому пониманию медленно, но верно начинают приходить городские активисты, а за ними и остальные горожане.

Публичные слушания при их рекомендательном характере, несовершенстве правового регулирования и недостатках правоприменительной практики, как и прежде, остаются единственным правовым механизмом, гарантирующим участие горожан в процессе принятия решения по вопросам градорегулирования. Только на публичных слушаниях у горожан есть возможность высказать свои замечания по проекту представителям публичной власти лично, в присутствии своих соседей, друзей, единомышленников и в ходе дискуссии донести свою точку зрения и выработать единое решение.

Законодательное обеспечение такого важного процесса в российских городах складывается по-разному и пока в целом сильно отстает от теории. Но наличие успешных практик правового регулирования организации и проведения публичных слушаний демонстрирует возможности развития этого правового института и его незаменимость в принятии решений в сфере градорегулирования. В табл. 6 представлен свод пунктов, в которых законодательное обеспечение публичных слушаний недостаточно. Эти пункты — задачи по совершенствованию законодательства на федеральном и местном уровнях.

Основные требования рациональности и справедливости в отношении публичных слушаний и связанных с ними мероприятий	Реализованность (+) и нереализованность (-) требований рациональности и справедливости		
	Теория ПС	Законодательство РФ	Законодательство Москвы
1. Требование о дифференциации форм участия граждан в градорегулировании, в том числе:	+	+	+
– требование о необходимости различать правовой статус ПС и ОО;	+	-	-
– требование об обязательности проведения именно ПС при обсуждении определенных видов проектов документов в области градорегулирования.	+	-	-
2. Требование четкой, юридически значимой фиксации предметов обсуждения проектов различных видов документов на ПС (при том, что предметы обсуждения должны совпадать с предметами утверждения), например:	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения генерального плана (ГП) должны быть юридически значимые границы зон планируемого размещения линейных объектов (в том числе автомагистралей) – границы, наличие которых, в частности, предвещает со стороны власти правовые гарантии того, что соответствующая недвижимость не будет изъята для создания на месте снесенных новых объектов;	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения правил землепользования и застройки (ПЗЗ) должны быть заведомо известные (заранее установленные и не подвластные произвольному изменению администрации) юридически значимые предельные размеры объектов строительства, которые могут быть созданы на соответствующих земельных участках;	+	-	-
– одним из предметов обсуждения-утверждения документации по планировке территории должно быть доказательство того, что в результате нового планируемого строительства как минимум не снизится уровень инфраструктурной сбалансированности застройки ниже существующего положения, то есть в этом отношении качество городской среды будет не ухудшаться, но улучшаться.	+	-	-
3. Требование для уполномоченного органа открыто предъявлять участникам ПС, всем горожанам официальное заключение о том, что проект документа, предлагаемого на обсуждение, соответствует всем требованиям законодательства и особенно предметам обсуждения-утверждения именно этого вида документа (пример – см. пункт 2 таблицы).	+	-	-
4. Требование о недопущении утверждения властью проекта документа, не соответствующего предметам утверждения соответствующего вида документа.	+	-	-
5. Требование о том, чтобы региональные, местные власти получили четко формализованные полномочия, которые бы можно было в обязательном порядке применять в соответствующих случаях, например, когда после проведения ПС власти по соответствующим основаниям не имеют права утверждать проект документа без выполнения соответствующих дополнительных процедур по его изменению, уточнению.	+	-	-
6. Требование, согласно которому власть должна принуждаться к тому, чтобы в пределах ограниченного срока она выполняла упреждающие действия по предотвращению возникновения конфликтов в сфере градорегулирования. Например: устанавливались бы красные линии озелененных территорий общего пользования и земельные участки в их пределах регистрировались бы как имеющие соответствующий правовой статус, то есть не подлежали бы приватизации и, соответственно, предоставлению для строительства, что упразднило бы саму возможность неоправданно застраивать озелененные территории (см. ч. 12 ст. 85 ЗК РФ).	+	-	-
7. Требования к технологии организации ПС, например:	+	+	+
– требование, согласно которому запрещается проводить ПС в рабочие часы рабочих дней;	+	-	-
– требование, согласно которому времени на обсуждение проекта документа должно выделяться не меньше, чем на подготовку протокола и заключения;	+	-	-
– требование, согласно которому представители общественных организаций должны занимать не менее трети в составе Комиссии по землепользованию и застройке;	+	-	-
– требование о включении в состав участников ПС по проектам документации по планировке территории, внесению изменений в градостроительный регламент правил землепользования и застройки зарегистрированных жителей и правообладателей недвижимости соседних территориальных зон.	+	-	-
8. Требования относительно установления ответственности в Кодексе административных правонарушений Российской Федерации или субъекта Российской Федерации по следующим составам преступлений:	+	-	-
– сокрытие должностным лицом информации о предстоящих публичных слушаниях или общественных обсуждениях;			
– представление на публичные слушания или общественные обсуждения документов, не отвечающих требованиям, установленным законодательством;			
– сокрытие или искажение должностным лицом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.			

Таблица 6. Предложения по совершенствованию законодательства с точки зрения теории законодательного обеспечения публичных слушаний (ПС) и связанных с ними мероприятий

Источники

- Боголюбов С.А., Кичигин Н.В. (2011) Правовые проблемы составления, обсуждения и оценки градостроительных планов // Аграрное и земельное право. № 9 (81). С. 4–8.
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2021).
- Гудзь Т.В., Карасельникова И.В., Колосапов Н.А. (2020) Правовое зонирование. Регулирование городской застройки. Опыт Перми. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ.
- Иванова З.И., Бернюкевич Т.В. (2019) Градостроительная политика и практика публичных слушаний в Российской Федерации // Вестник Забайкальского государственного университета. Т. 25. № 9. С. 52–60.
- Отчет Министерства юстиции России за 2016–2020 гг. о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации // Министерство юстиции России. Режим доступа: <https://minjust.gov.ru> (дата обращения 5.06.2021).
- Кондратьева С. (2017) Публичные слушания: обратная связь или сломанный телефон? Режим доступа: https://strelkamag.com/ru/article/city_constructor_publictalks (дата обращения 10.03.2021).
- Ларина Н.В. (2015) Публичные слушания через призму общественных обсуждений // Конституционное и муниципальное право. № 9. С. 63–69.
- Медведев И.Р. (2016) Проблемы обеспечения публичных слушаний (на примере Москвы) // Арбитражный и гражданский процесс. № 1. С. 57–64.
- Помазанский А.Е. (2018) Реализация правотворческой инициативы на местном уровне // Журнал российского права. № 8. С. 37–46.
- Сафарова М.Д. (2015) Публичные слушания по вопросам градостроительного регулирования. Москва: Институт экономики города.
- Сафарова М.Д. (2015) Практика применения института публичных слушаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 9 (168). С. 21–35.
- Сафарова М.Д. (2015) Практика применения института публичных слушаний // Имущественные отношения в Российской Федерации. № 10 (169). С. 52–58.
- Сафарова М.Д. (2014) Теория и практика развития застроенных территорий. Москва: ГУЗ.
- Сигарев А.В. (2012) Публичные слушания: типичные проблемы муниципального правового регулирования // Российская юстиция. М.: Юрист. № 4. С. 70–72.
- Трутнев Э.К. (2007) Публичные слушания по вопросам градостроительного регулирования. Рекомендации органам местного самоуправления // Приложения к журналу «Имущественные отношения в Российской Федерации». Вып. 2–3.
- Трутнев Э.К. (2019) Градостроительное. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. Москва: Институт экономики города.
- Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. (2009) Градостроительное в условиях рыночной экономики. М.: Дело.
- Федеральный закон (2003) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2021).
- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.vyboru.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 10.03.2021).
- Michels A. (2011) Innovations in Democratic Governance-How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? // International Review of Administrative Sciences. Vol. 77. No. 2. P. 275–293.
- Rodrigo D., Amo P.A. (2005) Background Document on Public Consultation. Режим доступа: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> (дата обращения 01.07.2021).

PUBLIC PARTICIPATION IN TOWN-PLANNING REGULATION: The Theory and Practice of Legislative Support

Maria D. Safarova, PhD in Economics, Senior Lecturer at Vysokovsky Graduate School of Urbanism, Faculty of Urban and Regional Development, HSE University; 13 bldg. 4 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation.
E-mail: guz_gk@mail.ru

Abstract. This article studies the forms of public participation in town-planning regulation. Attempts have recently been made to bring back public participation. This gained momentum following the start of the implementation of the federal project called “The design of a comfortable urban environment”. Forms of public involvement in urban beautification processes are being actively discussed, the practices of joint design have been adapted, and the public have been successfully involved in the development of beautification documents and can see the results of their efforts. Another process has also been underway to reduce public participation in the discussion of town-planning regulation documents, which determine the spatial development of the city and legal consequences for real estate owners. In such a way, the focus of public attention shifts from legal issues, for example, about land parcel boundaries under residential buildings to the choice of landscaping or playground equipment. The article gives an overview of the forms of public participation in solving issues of local importance, as a range of opportunities established by the legislation regarding public participation in town-planning regulation. The role of public hearings and public debates is defined as the only form of discussion of certain issues of town-planning regulation, the conduct of which is mandated by law. All other forms of public participation are optional, and their application largely depends on the interests of the public authorities. The article discusses in detail the issues of legislative support for public hearings and public debates in Russian cities. It also analyzes the practical problems of public hearings and public debates. All the conclusions are confirmed by statistics from information collected by the author. Suggestions are made to improve legislation from the point of view of the rational

and fair organization of the public discussion of town-planning regulation documents.

Keywords: public hearings; public debates; local referendum; town-planning conflict; public participation; town-planning regulation; citizen participation

Citation: Safarova M. (2021) Citizen Participation in Town-Planning Regulation: Theory and Practice of Legislative Support. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 65–83. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202165-83>

References

- Bogolyubov S.A., Kichigin N.V. (2011) Pravovye problemy sostavleniya, obsuzhdeniya i ocenki gradostroitel'nykh planov [Legal Problems of Drawing up, Discussing and Evaluating Urban Planning Plans]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo* [Agrarian and Land Law], no 9 (81), pp. 4–8. (in Russian)
- Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (poslednyaya redakciya) "Ob obshchih principakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" [Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (last edition) "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Gradostroitel'nyy kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 N 190-FZ (poslednyaya redakciya) (2004) [Town-Planning Code of the Russian Federation of December 29, N 190-FL (Last Edition)]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Gudzh T.V., Karaselnikova I.V., Kosolapov N.A. (2020) Pravovoe zonirovaniye. Regulirovaniye gorodskoj zastroyki. Opyt Permi [Legal Zoning. Regulation of Urban Development. Experience of Perm]. Moscow: HSE Publishing House. (in Russian)
- Ivanova Z.I., Bernyukevich T.V. (2019) Gradostroitel'naya politika i praktika publichnykh slushanij v rossijskoj federacii [Urban Planning Policy and Practice of Public Hearings in the Russian Federation]. *Vestnik Zabajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Trans-Baikal State University], vol. 25, no 9, pp. 52–60. (in Russian)
- Otchet Ministerstva yusticii Rossii za 2016–2020 gg. o rezul'tatah ezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii [Report of the Ministry of Justice of Russia for 2016–2020. on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation]. Ministry of Justice of Russia. Available at: <https://minjust.gov.ru> (accessed 5 June 2021). (in Russian)
- Kondratyeva S. (2017) Publichnye slushaniya: obratnaya svyaz' ili slomannyj telefon? [Public Hearings: Feedback or Broken Phone?]. Available at: https://strelkamag.com/ru/article/city_constructor_publictalks (accessed 10 March 2021). (in Russian)
- Larina N.V. (2015) Publichnye slushaniya cherez prizmu obshchestvennykh obsuzhdenij [Public Hearings Through the Prism of Public Hearings]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], no 9, pp. 63–69. (in Russian)
- Medvedev I.R. (2016) Problemy osparivaniya publichnykh slushanij (na primere Moskvy) [Problems of Challenging Public Hearings (on the Example of Moscow)]. *Arbitrazhnyj i grazhdanskij process* [Arbitration and Civil Process], no 1, pp. 57–64. (in Russian)
- Michels A. (2011) Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, no 2, pp. 275–293.
- Pomazansky A.E. (2018) Realizatsiya pravotvorcheskoj iniciativy na mestnom urovne [Implementation of the Law-Making Initiative at the Local Level]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], no 8, pp. 37–46. (in Russian)
- Rodrigo D., Amo P.A. (2005) Background Document on Public Consultation. Available at: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> (accessed 7 January 2021).
- Safarova M.D. (2014) Teoriya i praktika razvitiya zastroyennykh territorij [Theory and Practice of the Development of Built-Up Areas]. Moscow: GUZ. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Praktika primeneniya instituta publichnykh slushanij [The Law Administration of the Public Hearings Institution]. *Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], no 9 (168), pp. 21–35. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Praktika primeneniya instituta publichnykh slushanij [The Law Administration of the Public Hearings Institution]. *Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii* [Property Relations in the Russian Federation], no 10 (169), pp. 52–58. (in Russian)
- Safarova M.D. (2015) Publichnye slushaniya po voprosam gradoregulirovaniya [Public Hearings on Urban Regulation Issues]. Moscow: Institute for Urban Economics. (in Russian)
- Sigarev A.V. (2012) Publichnye slushaniya: tipichnye problemy municipal'no-pravovogo regulirovaniya [Public Hearings: Typical Problems of Municipal Legal Regulation]. *Rossiyskaya yusticiya* [Russian Justice]. Moscow: Lawyer, no 4, pp. 70–72. (in Russian)
- Trutnev E.K. (2007) Publichnye slushaniya po voprosam gradoregulirovaniya. Rekomendatsii organam mestnogo samoupravleniya [Public Hearings on Urban Regulation Issues. Recommendations for Local Governments]. *Prilozheniya k zhurnal "Imushchestvennye ot-nosheniya v Rossijskoj Federacii"* [Appendices to the journal "Property Relations in the Russian Federation"], vol. 2–3.
- Trutnev E.K. (2019) Gradoregulirovaniye. Pravovoe obespecheniye gradostroitel'noj deyatelnosti: al'ternativnye modeli zakonodatel'stva i programma ispravleniya ego oshibok [Urban Regulation. Legal Support of Urban Planning: Alternative Models of Legislation and a Program to Adjust its Errors]. Moscow: Institute for Urban Economics. (in Russian)
- Trutnev E.K., Safarova M.D. (2009) Gradoregulirovaniye v usloviyakh rynochnoj ekonomiki [Urban Regulation in a Market Economy]. Moscow: Delo. (in Russian)
- Central'naya izbiratel'naya komissiya Rossijskoj Federacii [Central Election Commission of the Russian Federation]. Available at: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (accessed 10 March 2021). (in Russian)

Новый метод — исключительные инструменты

Применение практики соучаствующего проектирования подразумевает постоянное расширение инструментария специалистов, занимающихся развитием городской среды. Чтобы продуктивно взаимодействовать с горожанами в рамках подготовки проектов и получать информативные результаты социальных исследований, необходимо, во-первых, знать о достоинствах и ограничениях метода партиципации, а во-вторых, грамотно пользоваться им. В этом разделе мы обращаемся к опыту полевых цифровых и офлайн-методов работы, которые обязательно должны быть в арсенале специалиста по вовлечению.

Разработка количественного опроса в прикладных городских исследованиях

Ольга Воробьева

Введение

Прикладные городские исследования, касающиеся благоустройства общественных территорий, на сегодняшний день в России проводятся самыми разными акторами. Часть таких исследований выполняют сами архитекторы, получившие заказ на благоустройство территории; часть иницируют и проводят городские активисты, уставшие от многолетних попыток изменить ситуацию; часть организуют чиновники местных администраций. Некоторые проводятся профессиональными социальными исследователями — социологами и антропологами. В результате весьма разнятся как методология самих исследований, так и качество полученного материала и анализа данных. Поскольку стандарт прикладного урбанистического исследования в России только складывается, необходимо не только сформировать высокую планку качества проводимых исследований, но и дать социальным исследователям и прикладным деятелям — архитекторам, сотрудникам администраций, активистам — надежный инструмент, при помощи которого можно получать систематизированные релевантные данные.

Основная часть российских проектов благоустройства, формально требующих проведения социокультурного исследования, относится к двум федеральным программам Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства: Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях¹ и отчасти «Формирование комфортной городской среды». На основе этих проектов в Центре компетенций

Воробьева Ольга Владимировна, магистр культурной антропологии, исследователь и методист Центра компетенций по развитию городской среды и умному городу Ленинградской области; Российская Федерация, 197022, Санкт-Петербург, наб. реки Карповки, д. 5, литер П, корп. 27, тел.: +7 905 286 72 84 E-mail: Helga.sparrow@gmail.com

В статье рассмотрена методология создания опросника как части комплексного прикладного исследования городской среды, нацеленного на благоустройство определенной территории. Опросник рассматривается как вторая, количественная часть такого исследования, которая разрабатывается на основе качественной полевой работы с применением антропологических методов — включенного наблюдения на заданной территории, блиц-интервью с посетителями территории и глубинных интервью с экспертами (сотрудниками администрации, краеведами, активистами и др.), интервью-прогулок, ментальных карт. Представленный вариант опросника составлен на основе ряда предпроектных исследований, проведенных в 2019–2020 годах Центром компетенций по развитию городской среды и умному городу Ленинградской области, с учетом выявленной продуктивности вопросов вплоть до конкретных формулировок.

Предлагаемый опросник состоит из четырех последовательных блоков. Первый блок посвящен самоотчетам респондентов об актуальных сценариях использования территории (время и регулярность посещения, способы добраться до территории, субъективная безопасность и другие актуальные параметры). Второй — пожеланиям горожан относительно будущего благоустройства (желаемые функции, объекты и услуги). Третий — идентичности горожан, локальным нарративам и символическому пространству города (давность проживания семьи в городе, ассоциативные эксперименты относительно образа города и структуры городских объектов, каркас достопримечательностей, вернакулярная история города). Четвертый — расширенным социально-демографическим характеристикам, релевантным для понимания социального ландшафта города в контексте возможных стратегий использования физической городской среды (возраст и количество детей, принадлежность к городским сообществам, тип занятости и, как следствие, возможности для использования среды). Помимо получения количественных данных этот опросник также может использоваться для выявления некоторых качественных аспектов в ситуации невозможности

1. Прежнее название — «Исторические поселения и малые города».

по развитию городской среды и умному городу Ленинградской области (ЦКЛО)² была разработана методология прикладного городского исследования, учитывающая основные внешние факторы и условия:

- проведение нескольких исследовательских проектов в разных городах одного региона параллельно;
- дефицит времени на полевую работу;
- один исследователь на все проекты;
- сжатые сроки: исследование в рамках подготовки проекта благоустройства считается предпроектным и поэтому занимает суммарно не более месяца на каждый город, при этом оно должно быть таким, чтобы на его основе могли работать архитекторы, проектировщики и иные специалисты.

Таким образом, классические антропологические методы, такие как длительное включенное наблюдение и многочисленные глубинные интервью со всеми необходимыми участниками, которые в перспективе могли бы заменить в урбанистике количественную социологическую часть [Алексеевский, 2015], оказываются неприменимыми. Кроме того, подготовка проектов в 2020 году осложнялась карантинными ограничениями, фактически закрывшими доступ в классическое поле с физическим соприсутствием, наблюдением привычных для горожан стратегий использования среды и face-to-face communication. Поэтому возникла необходимость разработать комбинированный подход, сочетающий качественные и количественные элементы. Выезд в поле предполагал визуальный анализ среды, наблюдение, ряд блиц-интервью с прохожими (они могли быть как местными жителями, так и оказавшимися по какому-то делу гостями территории), а также отдельные глубинные интервью – как кабинетные, так и интервью-прогулки – так называемые go-along, или мобильные интервью ([Kusenbach, 2003; Запорожец, 2017; Веселова и др., 2017]), – а также интервью с представителями администрации и другими экспертами с применением ментальных карт ([Линч, 1982; Kitchin, 1994; Митин, 2017] и многие другие).

Сбор полевых данных в сложившихся условиях обычно занимает полный день и состоит из следующих этапов. Исследователь начинает выездную работу с посещения администрации, где проводит глубинные интервью со следующими специалистами: с главой администрации или заместителем главы администрации – об общем городском контексте в рамках района или области, глобальных городских проблемах и стратегии городского развития; со специалистом по ЖКХ – о состоянии городской инфраструктуры, количестве и расположении рекреационных зон (с использованием карты города или ментальной карты); со специалистом по социальной и молодежной политике – о социальном контексте, организованном досуге горожан, календарных праздниках и местах их проведения, неформальных практиках горожан, известных администрации, о заметных активистах любой направленности, а также о социальных проблемах и возможных очагах напряженности. На этом этапе отбираются территории, которые необходимо осмотреть, чтобы понять общую структуру общественных пространств города и распределение между ними конкретных рекреационных функций. После стационарных интервью исследователь вместе с сотрудниками администрации объезжает на машине (или обходит пешком, если они расположены компактно) примечательные точки, осматривая каждую и параллельно продолжая интервью в формате go-along. Объехав таким образом все территории, включая целевую, исследователь прощается с администрацией и идет пешком на нужную территорию, оценивая по пути удобство пешей дороги для разных групп пользователей, в том числе маломобильных.

полноценной полевой работы – как, например, в ситуации эпидемиологических ограничений 2020–2021 годов. Совокупные данные качественного и количественного этапов положены в основу разработки проекта благоустройства и востребованы как архитекторами и проектировщиками, так и самими горожанами на мероприятиях по соучаствующему проектированию и иным типам вовлечения жителей в благоустройство городской среды.

Ключевые слова: прикладные исследования; урбанистика; благоустройство; общественное пространство; методология; опрос

Цитирование: Воробьева О. В. (2021) Разработка количественного опроса в прикладных городских исследованиях // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 85–95. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202185-95>

2. Подробнее: <https://sreda47.ru/>, <https://vk.com/gorodsreda47>.

Оказавшись на территории, исследователь тщательно ее обходит, фотографируя и занося в полевой дневник наблюдения о ее устройстве, практиках посетителей и собственных ощущениях от пребывания (климатический комфорт, запах, звуковой фон, качество покрытия, возможность реального использования существующих рекреационных объектов и т.д.), а также проводя блиц-интервью с посетителями разных возрастных групп (как правило, за один выезд получается от 5 до 15 блиц-интервью, некоторые из них перерастают в walk-along³, если у информанта есть время и желание показать какое-то конкретное место на территории). Блиц-интервью строится в основном вокруг уличных и досуговых практик информанта, причем не только на данной территории, но и в городе в целом, поскольку проект благоустройства в том числе призван закрывать дефициты рекреационной инфраструктуры города. Конкретное содержание блиц-интервью зависит от типа территории и проходящих на ней мероприятий, а также от возраста и социальных обстоятельств информанта. Также исследователь интересуется местными «знаменитостями» – людьми, связанными с этой территорией, или активными горожанами и группами в целом.

Материалы интервью и полевого дневника ложатся в основу количественного опроса, фокус-групп с актуальными и потенциальными стейкхолдерами, отчета о социальной ситуации, а также соответствующих разделов конкурсной заявки. Качественное исследование на этом не заканчивается – впереди еще несколько фокус-групп со стейкхолдерами определенных типов (местные активисты, бизнес, молодежь, педагоги, работники культуры и т.д. в зависимости от типа территории), иногда глубинные интервью с конкретными деятелями из этих групп, а также количественный опрос, проходящий параллельно с фокус-группами.

Несомненно, исследовательский этап – только первый шаг в многоаспектной процедуре разработки проекта благоустройства с общественным участием (о вариантах вовлечения жителей в подобные проекты см., напр.: [Brenner, 2009; Санофф, 2015]). Важно, что попытки устраивать судьбу города, особенно центральной его части, без участия жителей и учета их мнений может привести к различным

формам протеста (о типах такой низовой мобилизации см.: [Семенов, 2019]), поэтому вовлечение жителей для современной муниципальной власти важно не только как декларативное следование демократическим принципам, но и как вполне прагматическая попытка избежать недовольства горожан и повысить свой социальный капитал.

Подробности полного цикла разработки проекта такого типа в ЦКЛО описаны в [Vorobeva, Manzhula, 2021] на примере города Гатчины. Однако авторы работ, посвященных разработке подобных проектов в России, редко уделяют достаточно внимания исследовательской части и фокусируются на разнообразии форм и методологий вовлечения горожан, а также на практических аспектах решения сложных случаев в общественных обсуждениях [Снигирева, 2016; Снигирева, 2017; Методическое руководство..., 2019]. Поэтому задача данной статьи – отразить именно прикладной исследовательский этап проектов благоустройства.

Основное внимание будет уделено методологии формирования количественного опросника: какие блоки вопросов и в каком порядке имеет смысл задавать респондентам, а также какого рода данные из качественного этапа исследования необходимо использовать при составлении анкеты. Прототипом обсуждаемой в данной статье анкеты послужили наработки социологов Центра развития городской среды Удмуртской республики (см., напр. [Отчет по результатам..., 2019] и опросники в других их исследованиях). Эффективность всей анкеты и отдельных формулировок отлажена и проверена в ходе работы в ЦКЛО на восьми больших опросниках, составленных для подготовки к Всероссийскому конкурсу лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях в 2020 году (города Сясьстрой, Новая Ладога, Волхов, Ивангород, Светогорск, Подпорожье, Коммунар, Мурино), а также на четырех сокращенных опросниках для конкурса «Формирование комфортной городской среды» (поселки Токсово, Сосново, Кисельня, Ульяновка).

Особенности проведения анкетирования

Прежде чем перейти к составу опросника, необходимо сделать несколько предварительных замечаний о его дальнейшем использовании. Опросники, посвященные

3. Здесь: пешая исследовательская интервью-прогулка.

благоустройству определенной территории и запускаемые при поддержке местной администрации, имеют следующие особенности.

Во-первых, они размещаются прежде всего в открытом доступе в тематических группах социальных сетей (в нашем случае «ВКонтакте»), что обеспечивает стихийную выборку. В результате нет репрезентативности как по гендеру (как правило, это 70% женщин на 30% мужчин), так и по возрасту (абсолютное большинство респондентов приходится на возраст 30–50 лет). В разных городах применялись разные стратегии квотных выборок в дополнение к основной стихийной (например, распространение опросника через членов молодежных сообществ в привычных для молодежи каналах или раздача бумажных вариантов анкет старшему поколению, анкетирование их по телефону волонтерами с занесением ответов в общую систему), однако они существенно не меняли приведенную пропорцию. Единственным исключением стал опрос в одном моногороде, где администрации удалось договориться с заводским профсоюзом, благодаря чему пропорция перевернулась: на 30% женщин оказалось 70% мужчин. Тем не менее в таких исследованиях половозрастной репрезентативности выборки не удалось добиться ни разу. Вследствие этого при необходимости проверить тот или иной параметр приходится обсчитывать половозрастные срезы по отдельности, а также по возможности охватывать *underrepresented groups* («мало представленные группы») качественными методами.

В идеале, если позволяют человеческие и финансовые ресурсы, онлайн-опрос стоит дополнить очным — с кластерной стихийной выборкой, опрашивая посетителей территории с шагом в определенное число человек (это эффективно при отсутствии данных о параметрах генеральной совокупности), или же с квотной выборкой, опрашивая на территории представителей тех групп, которые систематически плохо попадают в стихийную выборку (например, мужчин и пожилых людей). Однако в ситуации локдауна такая стратегия была исключена.

Во-вторых, даже поддержка администрации (распространение ссылки на опрос по официальным каналам, привлечение к распространению неофициальных местных «лидеров мнений» и неофициальных платформ вроде типовых групп «ВКонтакте» «Подслушано такой-то город», распространение бумажных анкет в муни-

ципальных учреждениях) не гарантирует массового заполнения таких опросников. Практика показала, что для города в 10–20 тыс. жителей среднее число заполнивших — 300–400 человек, для города в 90 тыс. — до 1500 респондентов.

Состав опросника

Задача опросника — сбор информации от жителей данного города (городского района) по нескольким тематическим блокам. Сюда входят и вопросы, призванные компенсировать дефицит качественной полевой работы, и вопросы собственно количественного характера, направленные на выявление частотности тех или иных взглядов, мнений и воспринимаемых проблем. Для Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях релевантны следующие блоки: актуальное состояние территории, пожелания к благоустройству, идентичность горожан и социально-демографические характеристики. Для менее комплексных проектов, таких как, например, «Формирование комфортной городской среды», остается три блока за вычетом истории и идентичности (хотя, с точки зрения антрополога, именно он и оказывается наиболее интересным).

В начале опроса необходимо привести карту-схему территории, подписав основные объекты и указав границы территории проектирования.

При формулировании ответов к закрытым вопросам лучше использовать абсолютные, а не относительные значения. Например, ощущение времени, «дальности» и «долготы» может не коррелировать у исследователя и жителей небольшого города, а также у жителей между собой. То есть градация «до 10 минут пешком — 10–20 минут пешком — до 10 минут на транспорте — 10–30 минут на транспорте» лучше, чем «близко — довольно близко — довольно далеко — далеко». Также стоит указывать только те варианты ответов, которые релевантны для исследования. Например, в вариантах ответа на вопрос «Как далеко от территории вы проживаете?» нужно не перечислять все возможные районы города, а сгруппировать их в 3–4 блока с указанием границ каждого, причем первый блок должен включать жилые зоны, непосредственно прилегающие к территории, а последний — упоминать наиболее отдаленные районы (лучше дублировать официальные названия граничных улиц

вернакулярными названиями районов, если они известны исследователю).

В беседах о городской среде и рядовые пользователи территории, и сотрудники администрации склонны смешивать реальную и желательную модальности. Поэтому необходимо разнести вопросы, касающиеся существующего положения, и запросы пожеланий респондентов по меньшей мере по двум разным блокам опроса.

Первый раздел: актуальное состояние

В первом разделе опросника необходимо выяснить следующую информацию об актуальном использовании территории: время и длительность посещения (регулярность, сезонность, время суток), сценарии использования, ценности и проблемы территории, история и личные воспоминания, безопасность нахождения. Важно помнить, что эти сведения респонденты предоставляют в рамках самоотчетов, поэтому не стоит относиться к указываемой ими, например, частоте и длительности посещений как к финальным данным: необходимо сопоставлять эти ответы с другими исследовательскими материалами (например, типами ответов о стратегиях использования территории, а также данными наблюдения). Кроме того, первый блок позволяет определить релевантность респондента опросу: необходимо выяснить дальность его проживания от данной территории и длительность дороги до этого места.

Вопросы о районе проживания, длительности дороги до места, времени и длительности посещения – закрытые, без варианта «Другое». Среди вариантов ответов к вопросам об особенностях посещения должен быть вариант «Не прихожу». Это выглядит парадоксально, однако подробный анализ остальных ответов таких респондентов может позволить понять скрытые или системные проблемы территории, особенно если она находится в пешей доступности от данного респондента.

Сезонность и суточные колебания посещаемости более актуальны для природных территорий (парков, скверов), чем для собственно городских (улиц, площадей). Градация в вопросе о длительности пребывания будет зависеть от типа территории: для природных это часы (например, менее получаса – от 30 минут до часа – от часа до трех – более 3 часов – не прихожу), для городских территорий – более

короткие промежутки (например, менее 15 минут – от 15 до 30 минут – от 30 минут до часа – более часа – не прихожу).

Вопрос о стратегиях *использования территории* – самый важный в этом блоке и требует наибольшей предварительной подготовки. Для этого на этапе качественного исследования фиксируются все возможные варианты использования территории (по данным интервью с администрацией, блиц-интервью с посетителями и собственных наблюдений на территории) с учетом сезонности, возможных проводимых мероприятий (от календарных праздников до ярмарок) и др. Ответы точно должны включать следующие варианты: «Прохожу насквозь (транзит)», «Гуляю в одиночестве», «Гуляю с друзьями или родственниками» (проверка одновозрастных компаний), «Гуляю с детьми» (проверка пригодности для детей), «Гуляю с коляской» (инфраструктура для коляски иная, чем для самостоятельно ходящих детей). В случае городских территорий (улицы, площади) необходимо включить вариант «Живу/работаю в прилегающих домах». Остальные варианты обнаруживает полевая работа, они значительно различаются в зависимости от типа территории. Вариант «Другое» обязателен (хотя при добросовестной полевой работе он часто остается незадействованным, что можно расценивать как показатель качества предварительного исследования). Если территория сложно устроена, то можно поделить ее на участки. Тогда если территория вытянутая – например, это улица – и посещение одной части может быть не связано с другими, то можно на каждый участок сделать отдельную страницу опроса – или же задать этот вопрос при помощи таблицы с типами активностей (по вертикали) и выделенными зонами (по горизонтали), если территория более «концентрированная» (например, парк, площадь). В последнем случае прямо перед вопросом необходимо дать схему зонирования территории, пояснив, какие части как называются в данном вопросе.

Важным аспектом восприятия территории является ее субъективная *безопасность*. При формулировке вопросов на эту тему важно помнить, что безопасность бывает двух типов: *safety* (физическая безопасность: нет вероятности поскользнуться, провалиться, попасть под машину и др.) и *security* (социальная безопасность: ощущение, что на посетителя не нападут хулиганы, бандиты, алкоголики и др.). Для одних территорий актуальнее один из этих

параметров, для других – сразу оба. Кроме того, в вопросах о безопасности важно учитывать суточные интервалы (безопасно ли находиться на территории утром, днем, вечером и ночью). Еще одним важным диагностическим вопросом является детская безопасность: насколько родители готовы отпустить ребенка гулять в этом месте одного.

После серии закрытых вопросов необходимо выяснить основные *ценности и проблемы* территории при помощи не обязательных открытых вопросов, поскольку они содержат важную для проектировщиков информацию. С выявленными ценностями при реализации проекта необходимо обращаться максимально аккуратно, поскольку случайное или намеренное разрушение значимых для жителей объектов и явлений (всеми любимой ивы, стихийных воскресных сборов пенсионеров под гармонь и т.д.) может поставить под угрозу весь проект, грозя социальным взрывом. Высказанные в ответах проблемы – это то, что рефлексруется жителями и лежит у них «на поверхности» и показывает наиболее «больные» для горожан места (более системные проблемы этим вопросом выяснить сложно). Обращивать такие вопросы можно следующим образом: при сплошном чтении выделять отдельные мотивы, подсчитывая частотность упоминания каждого; после – кластеризовать мотивы по более крупным категориям и при возможности составить ассоциативные карты проблем и ценностей, показав взаимосвязь отдельных кластеров между собой.

История и личные воспоминания о территории – важные вопросы для понимания смыслового контекста и символической ценности этого места в глазах горожан. «Расскажите, пожалуйста, об истории этой территории» – открытый вопрос, более релевантный для городских территорий (улиц, площадей) и исторических парков, чем для обычных городских парков и скверов. Вопрос нужен для того, чтобы выделить особенности и события, субъективно важные для горожан, а не те, которые эксперты (администрация, краеведы и др.) считают общеизвестными в городе. Также в ответах на этот вопрос встречаются городские легенды и нарративы иного типа (былички, прозвища, паремии, инвективы и пр.), значимые для дальнейшего формирования бренда территории. Важно задавать этот вопрос именно в такой формулировке, поскольку иные («Знаете ли вы об истории данной территории?», «Что вы

знаете об истории данной территории?») вызывают массу нерелевантных ответов типа «да/нет», «много/мало». Некоторых респондентов раздражает этот вопрос, что вызывает ответы вида «Гугл в помощь», однако исследователю очевидно, что реально бытующие локальные нарративы и их интернет-репрезентация с большой вероятностью не совпадают. Тем не менее стоит действительно проверить подобный запрос в интернете, чтобы отфильтровать ответы, скопированные из «Википедии» и с краеведческих сайтов.

Вопрос «Какие у вас есть личные воспоминания, связанные с территорией?» (вариант: «Расскажите о своем самом ярком воспоминании, связанном с территорией») позволяет выяснить сразу несколько важных аспектов: общее восприятие территории горожанами (позитивное, ностальгическое или негативное, как чего-то опасного и неприятного), утраченные функции территории (их восстановление может быть встречено горожанами с особенной теплотой; кроме того, в форме Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды есть соответствующий пункт), элементы локальной идентичности (городские легенды, былички и иные нарративы) и другие существенные особенности, которые нельзя «достать» другими вопросами.

Также в первый блок добавляются любые вопросы, важные для понимания актуальной ситуации в конкретном месте. Например, если на территории есть уникальный объект (музей, родник, «чудотворный» объект и т.д.), необходимо спросить о его посещаемости. Если у территории есть значимые «конкуренты» в городе – о том, как жители принимают решения о посещении того или иного места. Если сложная транспортная обстановка – о транспортной безопасности вокруг территории и т.д.

Второй раздел: пожелания к территории

В реальности подобные опросы, подготовленные неспециалистами, зачастую ограничиваются вторым блоком, где респондентам задают прямые вопросы о том, что они хотели бы видеть на территории. По факту прогностическая сила подобных вопросов, особенно заданных в контексте прохождения онлайн-анкетирования, весьма невелика: как отмечает Михаил Алексеевский, «результаты подобного рода ис-

следований зачастую оказываются почти бесполезными, потому что при подобной постановке вопроса люди склонны либо говорить банальности, выступая “за все хорошее против всего плохого” (ответы типа “Хочу, чтобы в парке было чисто/красиво/уютно”), либо предлагать какие-то косметические улучшения, мало меняющие суть парка (“Хочу больше скамеек/урн/цветов”)» [Алексеевский, 2015].

Тем не менее совсем отказаться от этих вопросов невозможно хотя бы в силу формальных требований конкурсов по благоустройству. Поэтому наиболее рациональным оказывается расположение этого блока сразу за блоком о текущем состоянии: у респондента уже актуализировались воспоминания о территории, и его желания с некоторой вероятностью окажутся более продуманными. Также важно, что почти все вопросы этого раздела закрытые, но предполагают несколько вариантов ответа, а также вариант «Ничего» и «Другое» с возможностью дописать свое.

В идеале стоит спрашивать горожан не об объектах, которые они хотят видеть на территории, а о функциях, которые она может нести. Однако бывает, что объекты не соотносятся с функциями напрямую (например, функция «читать книгу» не зависит напрямую от объекта «стойка буккроссинга», а арт-объекты не соотносятся буквально ни с какой функцией), поэтому целесообразен вопрос и об объектах. В качестве вариантов стоит перечислять только те объекты/функции, которые возможно реализовать (например, в рамках данного конкурса может быть запрещено капитальное строительство, или по финансовым причинам может быть невозможен фонтан и т. д., поэтому такие объекты не стоит указывать в качестве вариантов выбора).

С точки зрения дизайна опроса важно продумать варианты ответа на вопрос «Что (вариант: какие объекты) бы вы хотели видеть на территории?» Первым вариантом рекомендуется общее благоустройство – ответ типа «Скамейки, урны, освещение (дорожки)», поскольку в подавляющем большинстве случаев это первый из сформулированных запросов. Технически для исследователя этот ответ на вопрос не имеет смысла, поскольку, во-первых, эти элементы и так предполагаются любым проектом благоустройства, а во-вторых, его всегда выбирают 80–90% респондентов. Однако если этот вариант ответа не включить или поставить в середину, то вопрос окажется «замусорен» бесконечными вариациями на эту тему, дописанны-

ми в ответе «Другое», что заметно усложнит обработку. Остальные варианты даются в соответствии с предварительной концепцией и техническими возможностями. Вариант «Другое» обязателен.

Для понимания дальнейшей капитализации территории уместен вопрос о желаемых услугах, а для событийно-культурного наполнения – вопрос о желаемых мероприятиях. Как правило, в список ответов входят творческие, детские, спортивные мероприятия, возможно, ярмарки или массовые праздники, экологические мероприятия – экскурсии, бердвотчинг, акции раздельного сбора и т. д.; культурно-исторические мероприятия – реконструкции, квесты, костюмированные массовые праздники, литературные вечера и т. д. в зависимости от типа территории и возможных устроителей из числа местных сообществ.

Также важен вопрос об антипатиях: «Чего вы категорически НЕ хотели бы видеть на территории после благоустройства?». Он дополняет вопрос из первого блока о проблемах территории в качестве источника данных о «болевых точках» и ценностях горожан. К нему также необходимо привлечь особое внимание проектировщиков (хотя стоит быть готовым к тому, что некоторые ответы на этот вопрос окажутся взаимоисключающими).

Третий раздел: история города и идентичность горожан

Этот раздел важен для понимания более общего городского контекста, локальных нарративов, представлений горожан о своей истории, структуре городского пространства, иерархии различных городских территорий – иными словами, идентичности жителей конкретного города. В идеале такая информация собирается качественными методами, однако в отсутствие подобной возможности наиболее базовые аспекты, а также их относительную распространенность можно выяснить и с помощью такого опросника. В контексте прикладного предпроектного исследования ответы на эту группу вопросов могут помочь проектировщикам сформировать позитивную повестку, основанную на ценностях, актуальных для горожан, воплести в новое пространство узнаваемые символы и аллюзии на уникальные для данного города сюжеты, а не только отталкиваться от высказанных проблем и недовольств.

Вопрос о давности проживания семьи респондента в данном городе показал

себя крайне продуктивным для понимания идентичности жителей: как правило, «укорененность» семей в городе коррелирует с большей погруженностью в локальные тексты, тогда как средняя глубина в 1–2 поколения оказывается связана с субъективно малым количеством информации о городе («Не знаю ничего о городе, я переехал(а) сюда 3/10/25 лет назад») и доминированием в первую очередь «глубоко исторической», книжной информации о давно прошедших эпохах, а не семейного локального знания о том, что и как было в городе на протяжении советского периода. В нашем случае особенно важной оказалась ситуация, когда семьи большинства респондентов заселили город в момент его основания (если это основание было связано с индустриализацией 20–30-х годов XX века): тогда гордость за свой город оказывается вписана в семейный нарратив потомков «первопоселенцев». Проверить эти наблюдения помогают следующие вопросы раздела.

Вопрос об *уникальности* города и его отличиях от других городов направлен на выявление границы между собой и другими. Ответы на него отражают рефлексию горожан о собственном месте жительства и их ценности: практика показывает, что ценности выявляются скорее этим вопросом, чем вопросом «Чем вам дорог ваш город?», ответы на который почти сплошь сводились во всех изученных нами городах к идее «это моя родина» (поэтому такой вопрос был исключен из опросника). Единственным исключением могут стать новые города, выросшие с нуля за последние годы: как правило, большинство недавно переехавших способно сформулировать, чем именно их привлекло новое место жительства. Часть ответов может отражать не столько ценности, сколько «болевы точки»: горожане таким образом говорят о проблемах (например, «алкоголики, наркоманы, грязь уникальная»), что также необходимо учитывать.

Особенно информативным для понимания общего восприятия города обычно оказывается *ассоциативный эксперимент* – запрос трех ассоциаций с городом. Обработать ответы на него проще всего при помощи визуальных средств (например, программы «Облако слов», которая демонстрирует сопоставительные «веса» каждой идеи). Удобство такой формы вопроса в том, что исследователю фактически не нужен ручной подсчет, поскольку вариативность обозначения одних и тех же феноменов гораздо ниже, чем в обычных

открытых вопросах. После необходимо определить семантические поля нескольких наиболее популярных вариантов ответов, чтобы понять, в каких категориях воспринимают город его жители.

Вопрос об *истории города* направлен на выяснение субъективного восприятия истории и актуализованности у горожан тех или иных исторических эпох в контексте данного места. Иногда в ответах попадаются городские легенды. Также важны соотношение данных ответов и пропущенных вопросов и детализированность ответов. Важные выводы можно сделать из сравнения ответов на данный вопрос с ответами на вопрос о давности проживания семьи в городе. Практика показала, что в данном вопросе наиболее успешна формулировка «Перечислите основные вехи истории вашего города», поскольку другие формулировки приводят к изобилию «мусорных» ответов («да/нет», «много/мало»).

Для выяснения значимых для горожан *персоналий*, а также для проверки действительной (не)распространенности среди горожан знания о тех или иных знаменитостях, которые важны с точки зрения специалистов (историков, работников культуры и администрации и т. д.), стоит задать вопрос о важных для города людях. Вопрос обрабатывается вручную (респонденты порой указывают одного и того же деятеля в разной форме имени либо с орфографическими ошибками). Несколько лидирующих персоналий необходимо направить местным экспертам за развернутыми комментариями о роли этих людей для города. Часто это местные деятели, информация о которых в открытых источниках почти не представлена (директора заводов, школ, знаменитые на весь город врачи и др.), или же, если речь идет об известных исторических личностях (например, о таких, как В. И. Ленин, С. М. Киров, А. В. Суворов и др.), то их связь с этим местом может быть неочевидной и не вытекать напрямую из их общеизвестной биографии.

Вопрос о том, *куда можно повести иногороднего гостя*, направлен на выяснение списка достопримечательностей, которые горожане воспринимают как внешнюю репрезентацию себя другим (в отличие от вопроса об уникальности и вопроса на ассоциации, которые связаны с образом города «для внутреннего пользования»). Кроме того, этот вопрос позволяет сформировать список доминант и общественных пространств, которые уже сейчас

используются горожанами и могут пригодиться в построении воображаемой карты города. Если этот список заметно отличается от списков на основе ответов на вопросы об «уникальности» и «ассоциациях», это также важная информация для анализа.

Четвертый раздел: социально-демографические характеристики

В этом блоке помимо классических социально-демографических вопросов (пол, возраст, занятия) нужно выяснить информацию, важную для понимания целевых групп проектирования, а также особенности коммуникации с жителями конкретного города.

Необходимым параметром оказывается выяснение наличия в семье *детей*. Варианты ответа включают не просто «да/нет», но и уточнение возраста детей: 0–3 года, 4–7 лет, 8–14 лет, поскольку для каждой из этих возрастных групп необходима своя инфраструктура, и их наличие обуславливает тип времяпрепровождения и мобильность семьи.

Полезно выяснять также официальные и неофициальные *сообщества*, в которые входит респондент: этот вопрос может пролить свет на городские сообщества по интересам и потенциальные целевые группы, которые могли бы заинтересоваться территорией и которые можно было бы привлечь для событийного наполнения или иной помощи в проекте (по меньшей мере, с кем стоило бы собрать отдельную фокус-группу). Вопрос релевантен и в случае подробной полевой работы, поскольку всегда есть опасность упустить кого-то из важных акторов территории, особенно потенциальных. Если сообщество представлено в социальных сетях, необходимо его найти и выявить активистов – как правило, это либо администраторы паблика или группы, либо наиболее частые комментаторы. Установление контакта и сотрудничества с этими людьми поможет впоследствии при проведении дополнительных глубинных интервью и приглашении их и членов их сообществ на фокус-группы и проектировочные сессии, а также будет полезно в качестве наработки социального капитала для поддержки проекта.

Вопрос «Откуда вы узнали об этом опросе?» направлен на проверку каналов коммуникации, которые команда проекта решила использовать для информирования горожан. В список ответов могут войти: ВК-группа самого проекта (если есть), ВК-группы администрации и наибо-

лее «многолюдные» городские паблики, а также паблики, посвященные данной территории, если они существуют (перечислить конкретные), «От друзей или родственников», «Из газет и электронных изданий (перечислить названия)» и др. Вариант «Другое» поможет выявить неучтенные каналы коммуникации.

В последнем необязательном вопросе респондентам предлагается оставить свою электронную почту, если они заинтересованы в информировании о дальнейших событиях. По этим спискам впоследствии необходимо сформировать новостную рассылку, а также адресно приглашать на participative мероприятия (проектировочные сессии, обсуждения проекта и т.д.).

Заключение

В статье рассмотрена методология создания опросника как части комплексного прикладного исследования городской среды, нацеленного на благоустройство определенной территории. Опросник рассматривается как вторая, количественная часть такого исследования, которая разрабатывается на основе качественной полевой работы с применением антропологических методов – включенного наблюдения, блиц-интервью и глубинных интервью, интервью-прогулок, ментальных карт.

Совокупные данные качественного и количественного этапов кладутся в основу разработки проекта благоустройства и востребованы как архитекторами и проектировщиками, так и самими горожанами на мероприятиях по соучаствующему проектированию и иным типам вовлечения жителей в благоустройство. Дело в том, что подобные мероприятия, как правило, не собирают репрезентативной выборки, и данные предпроектного социального исследования могут «дать голос» недостаточно представленным группам и позволить учесть мнения не только присутствующих на сессии, но и тех, кто не смог ее посетить. Репрезентативность такого исследования также не абсолютна, поскольку условия проведения опроса обычно не позволяют сделать полноценную квотную выборку, однако в спектре мнений и взглядов, выявленных в ходе качественного и количественного этапов, как показывает практика, обычно нет значимых лакун.

Предлагаемый опросник состоит из четырех последовательных блоков. Первая часть посвящена самоотчетам респондента

тов об актуальных сценариях использования территории, вторая – пожеланиям горожан относительно будущего благоустройства, третья – идентичности горожан, локальным нарративам и символическому пространству города, четвертая – расширенным социально-демографическим характеристикам, релевантным для понимания социального ландшафта города применительно к возможным стратегиям использования физической городской среды.

Опросник рекомендуется использовать в комплексе, а не в качестве единственного исследовательского метода: во-первых, самоотчеты жителей по поводу времени посещения и стратегий использования территории могут отличаться от реального функционирования этого места; во-вторых, пожелания горожан к благоустройству обычно воспроизводят наиболее очевидные дефициты, не выявляя скрытых и более системных потребностей, а также не давая позитивной повестки; в-третьих, сам опросник (в особенности варианты ответов на наиболее значимые вопросы) строится на основе предшествующих наблюдений и интервью. Однако в совокупности качественные и количественные методы дают всем участвующим в проекте благоустройства сторонам «рельефные» данные о сложившейся социальной ситуации вокруг рассматриваемой территории – как с точки зрения воплощаемых в среде практик и стратегий использования, так и с точки зрения символической ценности, восприятия городского пространства и идентичности горожан.

Источники

- Алексеевский М.Д. (2015) Прикладная городская антропология // Управление развитием территорий. № 1. С. 20–24.
- Веселова Н.В., Вандышев М.Н., Прямикова Е.В. (2017) Об основных векторах развития метода интервью // Социологические исследования. № 1. С. 44–56.
- Запорожец О.Н. (2017) «Мобильные методы»: исследование жизни в движении // Социология: методология, методы, математическое моделирование. № 44. С. 37–72.
- Линч К. (1982) Образ города / пер. с англ. В.Л. Глазычева; сост. А.В. Иконников; под ред. А.В. Иконникова. М.: Стройиздат.
- Методическое руководство по проведению проектных семинаров – публичных встреч с жителями, посвященных выработке общественных заданий на благоустройство территории (2019) Центр территориального развития Удмуртской Республики. Режим доступа: <http://udmurt.center/tpost/sx4iae9pti-metodicheskoe-rukovodstvo-po-provedeniyu>.

- Митин И.И. (2017) Ментальные карты города: история понятия и разнообразие подходов // Городские исследования и практики. Т. 2. № 3. С. 64–79.
- Отчет по результатам социологического исследования: «Набережная, Воткинск» (2019) Исследование Центра территориального развития Удмуртской Республики. Режим доступа: <http://udmurt.center/tpost/u6h7tab-ngm-naberezhnaya-votkinskogo-pruda> (дата обращения: 30.11.2020).
- Санофф Г. (2015) Соучастующее проектирование. Вологда: Проектная группа 8.
- Семенов А.В. (2019) Корни травы: паттерны низовой городской мобилизации в России. Социологические исследования. № 12. С. 29–37.
- Снигирева Н. (2016) Как вовлечь жителей в проектирование общественных пространств. Методические рекомендации. Казань: Проектная группа 8.
- Снигирева Н. (2017) Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды. М.: Минстрой России.
- Brenner N. (2009). What is Critical Urban Theory // City. Vol. 13. No. 2–3. P. 198–207.
- Kitchin R. (1994) Cognitive Maps: What Are They and Why Study Them? // Journal of Environmental Psychology. Vol. 14. No. 1. P. 1–19.
- Kuzenbach M. (2003) Street Phenomenology: The Go-Along as Ethnographic Research Tool // Ethnography. Vol. 4. No. 3. P. 455–485.
- Vorobeva O., Manzhula E. (2021) Smartization in Gatchina: A Case of a Russian Town // International Journal of E-Planning Research. Vol. 10. No. 4. P. 1–16.

QUANTITATIVE SURVEY DESIGN IN APPLIED URBAN STUDIES

Olga V. Vorobyeva, MA in Cultural Anthropology, Researcher and Methodologist, Competence Center for Urban Environment and Smart City Development of Leningrad Region; 5 bldg. Letter P 27, Karpovka River Embankment, St. Petersburg, 197022, Russian Federation, tel.: +7 905 286 72 84
E-mail: Helga.sparrow@gmail.com

Abstract. This article is dedicated to methodology of survey design included in a complex applied urban study to support projects developing public spaces. The survey is the second quantitative part of a study design based on qualitative fieldwork involving anthropological research methods, such as participant observation, short interviews, in-depth interviews, go-along interviews, and mind maps. The current version of the questionnaire is a result of several pre-project research cases conducted by the Competence center for urban environment and smart city development of Leningrad region during 2019–2020, with the questions sharpened in different iterations of the survey.

The survey consists of 4 parts. The first part is dedicated to the self-reported usage of the territory; the second to citizens' visions of the future public space; the third to the symbolical urban space, local narratives and the identity of the inhabitants; and the fourth to socio-demographic issues and possible strategies for using the space. Besides the quantitative data, the survey also reveals some qualitative aspects, especially in case of a shortage of face-to-face fieldwork, such as during the lockdown of 2020. The qualitative and quantitative data form the basis of an urban development draft project, providing insight into the social context for architects and the public, who participate in democratic design sessions and other activities.

Keywords: applied research; urban studies; public spaces; public amenities; methodology; survey

Citation: Vorobyeva O. (2021) Quantitative Survey Design in Applied Urban Studies. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 85–95. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202185-95>

References

- Alekseyevskiy M.D. (2015) Prikladnaya gorodskaya antropologiya [Applied Urban Anthropology]. *Upravleniye razvitiyem territoriy* [Territory Development Management], no 1, pp. 20–24. (in Russian)
- Brenner N. (2009) What is Critical Urban Theory. *City*, vol. 13, no 2–3, pp. 198–207.
- Kitchin R. (1994) Cognitive Maps: What are They and Why Study Them? *Journal of Environmental Psychology*, vol. 14, no 1, pp. 1–19.
- Kuzenbach M. (2003) Street Phenomenology: The Go-Along as Ethnographic Research Tool. *Ethnography*, vol. 4, no 3, pp. 455–485.
- Lynch K. (1982) *Obraz goroda* [The Image of the City]. Moscow: Strojizdat. (In Russian)
- Metodicheskoye rukovodstvo po provedeniyu proyektnykh seminarov–publichnykh vstrech s zhitelyami, posvyashchennykh vyrabotke obshchestvennykh zadaniy na blagoustroystvo territorii (2019) [Methodological Guide in Democratic Design Sessions–Public Meetings with Citizens Dedicated to Development of Design Assignments for Public Amenities]. Izhevsk: Tsentr razvitiya gorodskoy sredy Udmurtskoy respubliky [Izhevsk: Center of Urban Environment Development in Udmurt Republic]. (in Russian)
- Mitin I.I. (2017) Urban Mental Maps: History of the Term and the Diversity of Approaches. *Urban studies and practices*, vol. 2, no 3, pp. 64–79. (in Russian)
- Otchet po rezul'tatam sotsiologicheskogo issledovaniya: «Naberezhnaya. Votkinsk» (2019) [Report of sociological research “Votkinsk embankment”]. *Issledovaniye Tsentra razvitiya gorodskoy sredy Udmurtskoy respubliky* [Center of Urban Environment Development in Udmurt Republic]. Available at: <http://udmurt.city/sociology#!/tproduct/171230492-1572606900339> (accessed 30 November 2020). (in Russian)
- Sanoff H. (2015) Souchastvuyushcheye proyektirovaniye [Democratic Design]. Vologda: Proyektnaya gruppa 8 [Vologda: Project group 8]. (in Russian)
- Snigireva N. (2016) Kak vovlechi zhitel'ev v proyektirovaniye obshchestvennykh prostranstv. Metodicheskiye rekomendatsii [How to involve citizens to public spaces development. Methodical recommendations]. Kazan: Proyektnaya gruppa 8 [Kazan: Project group 8]. (in Russian)
- Snigireva N. (2017) Rekomendatsii po organizatsii obshchestvennogo uchastiya v realizatsii proyektov kompleksnogo blagoustroystva gorodskoy sredy [Recommendations on Organizing of Public Participation in Complex Urban Development Projects]. M.: Minstroy Rossii [Moscow: Ministry of Construction]. (in Russian)
- Veselova N.V., Vandyshev M.N., Pryamikova E.V. (2017) Ob osnovnykh vektorakh razvitiya metoda interv'yua [On the main developments in the methodology of interviewing]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], no 1, pp. 44–56. (in Russian)
- Vorobyeva O., Manzhula E. (2021) Smartization in Gatchina: A Case of a Russian Town. *International Journal of E-Planning Research*, vol. 1, no 4, pp. 1–16.
- Zaporozhets O.N. (2017) «Mobilnyye metody»: issledovaniye zhizni v dvizhenii [Mobile methods: studying the life in motion]. *Sotsiologiya: metodologiya. metody. matematicheskoye modelirovaniye* [Sociology: Methodology, Methods, Mathematic Modelling], no 44, pp. 37–72. (in Russian)

Геоинформационные системы общественного участия как инструмент соучаствующего проектирования

Александра Ненько,
Анастасия Галактионова,
Полина Эльдиб,
Марина Курилова,
Мария Подкорытова

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 21-77-10098 «Пространственная сегрегация крупнейших постсоветских городов: анализ географии личной активности жителей на основе больших данных», 2021–2024 гг., <https://rscf.ru/project/21-77-10098/>.

1. Введение

Гуманизация процесса городского планирования опирается на соучаствующий подход – вовлечение горожан в исследование, обсуждение и проектирование городских территорий [Санофф, 2015]. В последние 15 лет в контексте этого подхода активно развивается метод соучаствующего или совместного картирования, который заключается в нанесении на карту компонентов среды и их атрибутов, значимых для конечных пользователей территории [Brown, 2014]. При помощи соучаствующего картирования можно получить информацию о про-

Ненько Александра Евгеньевна, кандидат социологических наук, доцент Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО, исследовательница Центра изучения Германии и Европы СПбГУ; Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Биржевая линия, д. 14, лит. А. <https://orcid.org/0000-0003-3436-1069>

E-mail: al.nenko@itmo.ru

Галактионова Анастасия Алексеевна, аспирантка Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО; Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Биржевая линия, д. 14, лит. А. <https://orcid.org/0000-0003-3767-7237>

E-mail: aagalaktionova@itmo.ru

Эльдиб Полина Юрьевна, магистрантка Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО; Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Биржевая линия, д. 14, лит. А. <https://orcid.org/0000-0003-2834-2064>

E-mail: xsupetro@gmail.com

Курилова Марина Алексеевна, преподаватель Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО; Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Биржевая линия, д. 14, лит. А. <http://orcid.org/0000-0001-6208-6223>

E-mail: petromari.78@gmail.com

Подкорытова Мария Ивановна, преподаватель Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО; Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Биржевая линия, д. 14, лит. А. <http://orcid.org/0000-0003-1466-8661>

E-mail: mpodkorytova@gmail.com

Статья носит обзорный характер и посвящена анализу геоинформационных систем общественного участия (ГИСОУ) как инструмента соучаствующего картирования городской среды, без которого трудно представить цикл соучаствующего проектирования. Авторы представляют краткую историю развития ГИСОУ и классификацию трех функциональных видов ГИСОУ (преимущественно для исследования городской среды, для публичного обсуждения городских проектов и для соучаствующего дизайна городской среды), приводят примеры зарубежных и российских систем с аналогичным функционалом. Возможности ГИСОУ рассматриваются с точки зрения социологической и пространственной аналитики. На примере исследований по Санкт-Петербургу, проведенных в 2020 году с помощью инструмента Mars3uvey, проиллюстрированы задачи и возможности применения ГИСОУ в соучаствующем картировании повседневных мест и повседневных маршрутов, эмоционально нагруженных мест и мест, подлежащих сохранению и изменению.

странственных поведенческих сценариях, элементах воспринимаемого образа территории (ориентирах, путях, барьерах), а также о компонентах локального знания о территории (суждениях, эмоциях, воспоминаниях, мифах о городской территории). В условиях цифровизации наиболее популярно совместное картирование с использованием онлайн-инструментов. Основным инструментом такого картирования стали геоинформационные системы общественного участия (ГИСОУ). ГИСОУ позволяют проводить геопривязанные социологические опросы, а также вовлекать аудиторию в оценку и обсуждение идей преобразования территории и предложение собственных идей [Brown, 2018].

На лестнице электронного общественного участия, предложенной исследователями Манчестерского университета на основе классической модели Ш. Арнштайн, цифровые инструменты ГИСОУ находятся на одной из самых высоких ступеней, соответствующей уровню «партнерства» [Arnstein, 1969; Kingston, 2002] (рис. 1).

Если рассматривать применение ГИСОУ в сфере городского проектирования с точки зрения структуры проектного цикла, то эти системы играют роль на всех его этапах (рис. 2). Например, в предпроектном исследовании они позволяют картировать рутинные и уникальные средовые практики горожан, значимые места и их характеристики, пешеходные и транспортные маршруты, а также зафиксировать наблюдаемые дефициты и ресурсы среды, оценить качество городской среды и ее компонентов [Kahila-Tani, 2016; Tulloch, 2018]. На этапе обсуждения технического задания или концепций развития территорий, с помощью ГИСОУ можно собрать идеи самих горожан по поводу преобразования территории, а также разместить предлагаемые эскизные решения для их оценки горожанами. На этапах подготовки проектно-сметной документации и строительства новых объектов среды в ГИСОУ можно размещать документы о расходовании средств, о дорожной карте строительных работ, документацию о состоянии объекта и собирать обратную связь через форму комментирования и вопросов. На этапе эксплуатации реализованных проектов можно осуществлять постпроектную оценку и собирать мнения горожан об удовлетворенности новым образом территории и состоянием отдельных компонентов проекта.

С точки зрения организации соучастия в картировании городской среды, ГИСОУ обладают значительными преимуществами:

- возможность широкого вовлечения *без ограничений* по времени и по количеству участников;
- возможность получения социологической информации о восприятии среды с точной геопривязкой;
- возможность сочетания вербализируемых оценок и визуализации отношения к среде;
- наглядность;
- тиражируемость [Brown, 2012a; Ненько и др., 2020].

Есть и недостатки, с которыми борются эксперты:

- специфические сложности в использовании ГИСОУ людьми с низким уровнем компьютерной, цифровой и визуальной грамотности;
- контекстуальные сложности, присущие всем проектам общественного участия;
- низкий уровень активности горожан в электронном участии [Gotwald, 2016].

Кроме того, эксперты обсуждают сложности преимущественно организационного характера, которые снижают влияние результатов соучаствующего картирования на процесс городского планирования и итоговые проекты:

Ключевые слова: геоинформационные системы общественного участия; соучаствующее картирование; соучаствующее проектирование; городская среда

Цитирование: Ненько А.Е., Галактионова А.А., Эльдиб П.Ю., Курилова М.А., Подкорытова М.И. (2021) Геоинформационные системы общественного участия как инструмент соучаствующего проектирования // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 96–112. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202196-112>



Рис. 1. Лестница электронного общественного участия

Источник:
[Kingston 2002].

- несоответствие между границами проектирования и действительным ареалом обитания горожан;
- ограничения законодательной базы;
- отсутствие координации между соучаствующим картированием и проектированием и принятием решений;
- низкая репрезентативность выборки данных, собранных с помощью ГИСОУ [Jankowski, 2021].

Сегодня ГИСОУ применяются городскими исследователями и проектировщиками в международном масштабе как в рамках инициативных исследований, так и по заказу городских администраций и представителей бизнес-сообщества (например, девелоперов и застройщиков). К городам, использующим ГИСОУ, относятся Хельсинки, Тампере, Таллин, Берлин, Эдинбург, Зальцбург, Прага, а также Москва, Казань, Санкт-Петербург и Омск.

В данной статье в качестве примера ГИСОУ будет рассмотрен инструмент для проведения геопривязанных социологических опросов Marsurvey, разработанный авторами статьи на базе Лаборатории качества городской жизни Университета ИТМО в 2019 году. Такие ГИСОУ, как Marsurvey, в основном используются в предпроектных исследованиях, а также при мониторинге восприятия жителями состояния среды уже после реализации проекта. Возможности применения ГИСОУ в предпроектном исследовании городской среды будут проиллюстрированы исследованиями, проведенными авторами в Санкт-Петербурге в 2020 году: анализ воспри-

маемого качества среды жителями советской микрорайонной застройки в Красногвардейском районе и анализ пространств повседневной активности подростков в Приморском и Кронштадтском районах города. В данных кейсах ГИСОУ как инструмент соучаствующего картирования позволил изучить пространственное поведение и субъективное восприятие пространства повседневной активности представителями различных социальных групп.

ГИСОУ не являются идеальным и единственным инструментом для изучения состояния среды и не может полностью заменить полевые социологические и средовые методы предпроектного исследования — средовое наблюдение, интервью с локальными экспертами, проектные сессии с жителями. Однако данные, полученные с помощью ГИСОУ, позволяют построить геослой субъективного качества городской среды в заданных границах, который обладает целостностью и может быть легко переведен на язык проектировщиков.

2. История развития геоинформационных систем общественного участия и их виды

Термин «географические информационные системы общественного участия»¹ (ГИСОУ) был введен в оборот в 1996 году в США на заседаниях Национального центра географической информации и анализа (NC-GIA) для обозначения того, как технология географических информационных систем (ГИС) может использоваться для расширения возможностей общественного участия в принятии решений по поводу городской среды [Sieber, 2006]. В то же время возник термин «совместная ГИС», который использовался в исследованиях, проводившихся в развивающихся странах, где методы общественного участия использовались совместно с методами ГИС [Brown, 2014].

В конце 1990-х годов стремительное распространение получила сеть интернет, став одним из главных инструментов приобретения и распространения информации. В ответ на этот бурный рост появился ряд ГИС-решений для создания интернет-карт, а некоторые ГИСОУ были основаны на новых веб-картах, например MapQuest (бесплатный картографический сервис, США) [Yigitcanlar, 2020].

1. Public Participation Geoinformational Systems.

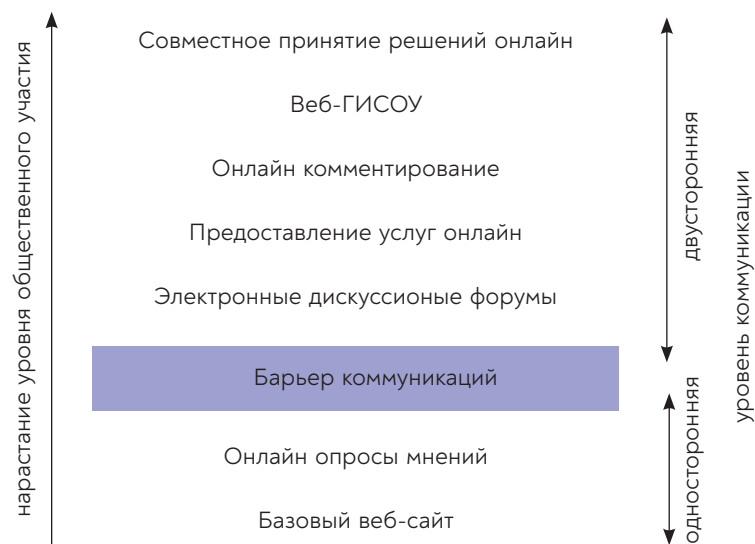


Рис. 2. Применение ГИСОУ на разных этапах проектного цикла

Источник: составлено авторами.

В 2004 году Стив Кост, студент Университетского колледжа Лондона, запустил проект с открытым исходным кодом и открытым доступом OpenStreetMap [OSM-stats, 2021]. Цель проекта – сбор подробных географических данных на основе краудсорсинга, то есть за счет соучастия непрофессиональных картографов-волонтеров, действующих по инструкции как «человеческие сенсоры» [Goodchild, 2007]. Данные проекта можно редактировать и использовать бесплатно; для городских исследователей OSM является одним из главных источников данных о функциональных объектах среды. Вокруг этого проекта по всему миру сформировались локальные сообщества, занимающиеся рутинными практиками картографирования и разделяющие общие ценности. В частности, такие сообщества очень активны в России.

После появления Google Maps в 2005 году волонтеры начали разрабатывать приложения, используя собственные данные. Во многих исследованиях Google Maps используется для совместного картирования, так как предоставляет бесплатные и простые в использовании инструменты для создания онлайн-карт [Brown, 2014]. Например, сервис Google My Maps позволяет создать карту, используя карты Google и инструменты создания точек и линий, измерения площадей и расстояний².

В 2004–2005 годах появился метод SoftGIS, включающий сбор, анализ и учет локальных знаний жителей при проектировании городской среды. Уникальность локальных знаний жителей обусловлена личным опытом жизни в среде и включает особые слои воспоминаний, смыслов и ценностей, связанных с местом. Первое

исследование по методу SoftGIS было проведено в Финляндии в городе Ярвенпяя с использованием онлайн-приложения, написанного на JavaScript и HTML [Rantanen, 2009]. Его основной целью было нанесение на карту субъективных данных, в том числе ландшафтных элементов, ценных для местных жителей. Со временем метод SoftGIS стал частью ГИСОУ.

Анализируя современное применение ГИСОУ в процессах городского проектирования, исследователи отмечают, что этот инструмент ориентирован на сбор и использование пространственной информации в процессах совместного планирования [Brown, Fagerholm, 2015]. Кроме того, ГИСОУ наглядно отражают социальную составляющую пространственного поведения. В проектах ГИСОУ участников обычно просят расположить на карте различные атрибуты: средовые ценности, представления о качествах мест, повседневные практики, предпочтения в отношении будущего наполнения территории. Таким образом, ГИСОУ объединяет общественные знания, опыт, ценности и предпочтения, что способствует социально ориентированным решениям в области развития городских территорий [Rall, 2018].

Имея схожее основное назначение, разные ГИСОУ могут применяться для решения разных задач городского проектирования в зависимости от своих функциональных возможностей и дизайна. Можно условно выделить *три группы* ГИСОУ, к которым будут предъявляться разные пользовательские требования: инструменты (1) соучаствующего картирования, (2) соучаствующего дизайна и (3) общественного обсуждения.

Первая группа – ГИСОУ исследовательской направленности, которые лучше всего приспособлены для сбора информации о социальном восприятии городской среды на карте и имеют вид интерактивных веб-приложений на основе карт, но менее адаптированы для общественных обсуждений или разработки проектных предложений конечными пользователями. Такие ГИСОУ чаще всего обозначаются как инструмент *соучаствующего картирования*.

Вторая группа – ГИСОУ, предназначенные для работы над дизайном среды совместно с конечными пользователями территории. Характерными примерами таких систем являются веб-приложения, позволяющие загружать 3D-модели или

2. Google My Maps: <https://www.google.com/maps/about/mymaps/>.

2D-планы конкретных пространств, размещать на них функциональные маркеры, маркеры объектов и даже создавать собственные элементы. Эта группа ГИСОУ более приспособлена для того, чтобы пользователи могли обсудить дизайн будущей среды и предложить идеи в том числе по расположению определенных ее функций и элементов в границах проектирования. Опираясь на эти «наивные» проекты будущих конечных пользователей, профессиональные архитекторы и дизайнеры могут создавать решения по функциональному зонированию и размещению оборудования на проектируемой территории. Такие ГИСОУ можно также обозначить как инструменты *соучаствующего дизайна*.

Третья группа – ГИСОУ социально-политической направленности для сбора мнений горожан по поводу приоритетности предлагаемых проектов. Чаще всего такие системы реализуются в форме голосований или коммуникации обратной связи по поводу городских проектов, а также в формате «форума» – публикации собственных идей проектов и обсуждения предложенных. Тематика городских проектов не ограничена, и к ним могут быть отнесены как новый скейт-парк, так и домик для насекомых. Данные ГИСОУ можно также представить как *инструменты общественного обсуждения* проектов по развитию городской среды (своеобразных общественных слушаний).

Некоторые ГИСОУ сочетают в себе разный функционал или приобретают дополнительный функционал в ходе развития проектов, в которых они используются. Например, инструменты соучаствующего картирования могут включать возможности для голосования за предложенные проекты или публикацию собственных идей. Или же модуль соучаствующего дизайна конкретного участка проектирования может быть включен в ГИСОУ, предназначенную для сбора геопривязанной социальной информации о территории более крупного масштаба.

К группе инструментов преимущественно исследовательского толка, то есть соучаствующего картирования, можно отнести следующие системы:

Maptionnaire³ – ГИСОУ, созданная финскими исследователями из Университета

Аалто. С ее помощью можно проводить развернутые геопривязанные социологические опросы. Maptionnaire является лидером на рынке, а также одной из самых дорогих ГИСОУ. В ней реализованы конструктор пространственных объектов (точка, полигон, линия) и конструктор социологических вопросов различных типов (единичный и множественный выбор, открытые вопросы, шкальные вопросы). Преимуществом этой платформы является открытая «админка» – подписчики сами могут создавать опрос и контролировать сбор данных. Также в Maptionnaire заложены простые инструменты визуализации результатов и создания презентаций в формате pdf.

LATL.NG⁴ – облачная ГИС, предназначенная для совместной коллективной работы и позволяющая создавать тематические карты. Инструмент предназначен для картирования точек интереса, стационарных активностей и нематериальных ценностей среды в формате точек, линий и полигонов. LATL.NG применяется как для работы с жителями, так и для организации работы волонтеров городских проектов по сбору актуальной информации о территории. Встроенные алгоритмы обработки данных позволяют в реальном времени анализировать собранную информацию и визуализировать ее.

Интерактивная платформа «Где-где?!»⁵, разработанная Институтом территориального планирования «Град» для создания мастер-плана Омска. На платформе были размещены тематические опросы для оценки районов Омска: на картах горожане могли выделить полигонами районы, которые им нравятся или не нравятся, указать вернакулярные границы районов и написать их народные названия, оценить чистоту воздуха и освещенность.

Mapsurvey⁶ – инструмент проведения геопривязанных социологических опросов, созданный авторами данной статьи, исследователями Университета ИТМО в Санкт-Петербурге [Конюхов и др., 2019]. Как и в Maptionnaire, в Mapsurvey заложены конструктор пространственных объектов и конструктор социологических вопросов различных видов. Разработка платформы продолжается, и следующими шагами в ее развитии станут создание открытой административной системы для подписчиков

3. <https://maptionnaire.com/>.

4. <https://latl.ng/>.

5. <http://gdegde.itpgrad.ru/>.

6. <http://www.mapsurvey.ru/>.

и модуля визуализации результатов опросов.

Некоторые ГИСОУ, преимущественно ориентированные на исследования, создаются под конкретные поисковые проекты. Например, *Pocitové mapy* – инструмент чешских исследователей для картирования субъективного восприятия среды, который позволяет наносить на карту различные маркеры мест, но не имеет конструктора социологических вопросов [Pánek, 2017]. К данной группе ГИСОУ также частично можно отнести и известные в России масштабные картографические сервисы и их модули. Это *Open Street Map*, пополняющийся актуальными пространственными данными за счет вовлеченности волонтеров по всему миру, а также модуль-редактор «Народная карта» от «Яндекс.Карты», который позволяет формировать дополнительные слои информации с участием пользователей. Эти инструменты не позиционируются создателями как ГИСОУ, не являются специализированными инструментами для проведения соучаствующих исследований городской среды и представляют собой иные логики существования цифровых продуктов (краудсорсинг данных – *Open Street Map* – и маркетинговый модуль для увеличения возможностей пользователей – «Народная карта»), поэтому не обсуждаются в данной статье.

Яркими примерами ГИСОУ преимущественно социально-политической направленности, то есть инструментами общественного обсуждения, являются:

*Ushahidi*⁷ – известная краудсорсинговая платформа с открытым кодом, предназначенная для сбора больших объемов информации, визуализации данных и создания интерактивных карт для отражения последствий социально-политических и экологических проблем и природных катаклизмов. Так, она использовалась при работе с последствиями цунами 2004 года в Индийском океане, землетрясения на Гаити 2010 года, землетрясения и цунами в Японии 2011 года [Duc, 2014; Gutierrez, 2019]. Коллективная солидаризация пользователей этой платформы позволяет объединять усилия и оперативно сообщать информацию о завалах или человеческих жертвах с помощью маркеров на ситуаци-

онной карте или же с помощью SMS и постов в социальных сетях с геолокацией, данные которых также подгружаются на карту.

*GeoCitizen*⁸ – платформа для коллективного участия жителей в оценке и обсуждении идей территориального развития, предлагаемых администрациями населенных пунктов, а также инструмент для нанесения собственных идей на карту. Платформа разрабатывалась по заказу властей Австрии в рамках региональной программы «Повестка дня на XXI век». Структура платформы адаптирована для социально уязвимых групп населения. В ее функционал входит форум для общения и обсуждения проектов благоустройства [Atzmanstorfer, 2014].

*Social Pinpoint*⁹ – платформа для взаимодействия заинтересованных сторон в проектах городского развития. Создана в 2013 году в Австралии. Ее активно использовали в США, Канаде и Австралии в проектах, связанных с развитием сообществ, транспортной системы и общественных пространств в городах. Администратор *Social Pinpoint* может создавать опросы о проектах развития, а пользователи могут ставить отметки идей на интерактивной карте, выбирая маркеры различных типов (например, проблемы, активные сообщества, достопримечательности), а также обсуждать идеи на форуме, проводить мозговые штурмы, участвовать в совместном бюджетировании.

*CHAOS crowd*¹⁰ – инструмент для сбора предложений по развитию городской среды и их оценки. Функционирует в структуре платформы *CHAOS*, созданной для прогнозирования городских процессов. Пользователи могут загружать фотографии мест, которые они хотят преобразовать, добавлять описание идеи, местоположение и голосовать за идеи. Заказчиками исследований на основе платформы выступали строительные компании и муниципалитеты. Среди российских аналогов можно отметить проект «Чего-хочет-Сахалин»¹¹, созданный для сбора идей и обсуждения преобразований городской среды Южно-Сахалинска. Пользователи могут предложить идею на карте, прокомментировать ее и добавить иллюстративные материа-

7. <https://www.ushahidi.com/>.

8. <https://geocitizen.org/>.

9. <https://www.socialpinpoint.com/>.

10. <https://chaosarchitects.com/chaos-crowd-insights/>.

11. чего-хочет-сахалин.рф.

лы, поставить метку «нравится» имеющимся идеям. На основе данных составляется рейтинг популярных предложений по различным фильтрам: доступная среда, зеленые пространства, дороги, велоинфраструктура, навигация, общественный транспорт.

К ГИСОУ, ориентированным на соучаствующий дизайн среды, можно отнести как функционал уже описанных платформ Maptionnaire, Social Pinpoint, так и специализированные инструменты.

Maptionnaire использовался для соучаствующего проектирования новой набережной в Сингапуре, которая была придумана жителями как открытое проницаемое пространство с зелеными насаждениями [Maptionnaire, 2018].

Social Pinpoint использовался в Ватерлоо при создании плана развития ботанического сада Сидар-Вэлли. Посетителей сада попросили отметить любимые места, а также предложить растения и прогулочные тропы и выбрать дизайн новых построек [Social PinPoint, 2021].

Российский пример – интерактивная карта Otmetky¹², на которой пользователи могут размещать предложения по преобразованию среды в виде значков в заданной типологии элементов благоустройства (деревья, детская площадка и другие).

Еще одним российским проектом, ориентированным преимущественно на соучаствующий дизайн, является #айдаказанка¹³. Он создан на платформе Social Pinpoint для разработки концепции развития экоквестера «Зеркала Татарстана». В проекте пользователи могут поделиться своими идеями и историями на интерактивной карте. Для этого им необходимо выбрать нужный маркер («любимое место», «предложение», «проблема» или «природная достопримечательность»), отметить им место на карте и добавить комментарий.

Стоит отметить, что эти три группы ГИСОУ с разной функциональной направленностью имеют несколько размытые границы. С целью увеличения маркетинговой привлекательности создатели многих ГИСОУ стремятся дополнять свои инструменты актуальными модулями, например модулем партисипаторного бюджетирования. Тем не менее данная классификация позволяет структурировать функциональные возможности и специализации ГИСОУ в городских проектах.

3. Функциональные возможности геоинформационных систем общественного участия для реализации соучаствующего картирования

С точки зрения исследования субъективного восприятия качества городской среды, основное назначение ГИСОУ – картирование пользовательского поведения в пространстве (практик использования пространства) и различных символических конструкторов в структуре восприятия пространства (значимых ценностных характеристик пространства и связываемых с ним «локальных знаний» (историй, мифов, воспоминаний)), а также картирование идей и предложений для улучшения окружающей среды. Инструментарий ГИСОУ лучше всего подходит для следующих видов исследовательских вопросов:

а) *Вопросы об опыте повседневных практик в пространстве.* К таким практикам относятся рутинизированные каждодневные способы использования городского пространства, например прогулки на свежем воздухе, потребление услуг, перемещения из дома к остановке общественного транспорта или в магазин. Изучение этих практик позволяет проанализировать имеющуюся структуру среды обитания и учесть ее в проектировании среды. Примеры таких вопросов:

Отметьте на карте места, в которых вы обычно гуляете.

Отметьте на карте пути, которыми вы обычно ходите в школу.

б) *Оценочные вопросы о субъективных характеристиках пространства.* К таким характеристикам исследователи ГИСОУ часто причисляют вопросы о воспринимаемой безопасности, комфорте, привлекательности, атмосферности пространства, которые относятся к критериям субъективного качества городской среды [Bonaiuto, 2003]. В эту тематическую группу вопросов также можно включить вопросы об эмоциях и ощущениях, которые человек испытывает в среде и которые косвенно отражают субъективные характеристики среды. Примеры:

Какие характеристики этого парка для вас важны? (Выберите из предложенного списка или отметьте в комментарии.)

Отметьте на шкале от 1 до 5, насколько для вас безопасен этот двор.

12. <https://otmetky.com/>.

13. https://kazanka_river.mysocialpinpoint.com/kanzaka/map#/.



Данные картографической основы:

© Участники проекта OpenStreetMap.

Рис. 3. Отметка точки повседневного посещения и ее описание в ГИСОУ Mapsurvey

Источник: ГИСОУ Mapsurvey.

Какие эмоции из предложенного списка вы испытываете в этом месте?

в) *Проективные вопросы о предпочтениях в отношении развиваемой территории.* Помимо картирования повседневных практик и связывания субъективных оценок с конкретными местами, маршрутами или зонами, ГИСОУ позволяют нанести на карты ожидания пользователей в адрес территории. Такие ожидания основываются как на нереализованных потребностях, так и на мечтах пользователей о новых функциях, символических объектах и свойствах среды. Примеры проективных вопросов таковы:

Отметьте на карте места, где, по вашему мнению, необходимо повысить контроль безопасности.

Отметьте на карте, где, по вашему мнению, нужно разместить дополнительные рекреационные зоны.

Технически в исследовательских ГИСОУ сочетаются конструктор социологических вопросов и конструктор пространственных данных. Обычно в конструктор пространственных вопросов включены три географические единицы — точка, линия и полигон, — каждая из которых может быть использована для нанесения на карту пространственных практик или предпочтений по поводу развития пространства (рис. 1).

С помощью пространственного конструктора можно:

1. *Отмечать точки.* Участник опроса может выделить на карте конкретные места и объекты инфраструктуры (рис. 3). Точки удобно использовать для выявления и оценки дискретных, нелинейных и неплощадных, объектов, расположенных на исследуемой территории. Обычно в ГИСОУ точкам с разным значением соответствуют маркеры разных цветов. Точке на карте можно присвоить различные атрибуты, например, в окошке комментария респондент может описать повседневную практику в данной точке.

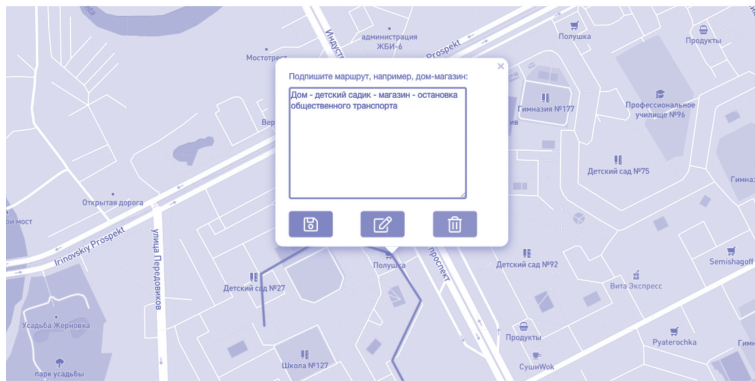
2. *Отмечать маршруты.* Участник опроса может проложить на карте маршрут, которым он регулярно пользуется в повседневной жизни, например от входа в парадную жилого дома до остановки общественного транспорта, или до места повседневного посещения, например магазина (рис. 4). Маршрутам можно присвоить определенные атрибуты, например, оценить их удобство, описать их содержание.

3. *Отмечать полигоны.* С помощью полигонального объекта участник опроса может выделить на карте города области различного масштаба, статуса и/или функционального наполнения: административные районы, вернакулярные районы, зоны, которые связаны с определенными практиками, и т. д. (рис. 5). Полигоны удобно использовать, если респондентов просят обозначить условные границы ареала повседневного использования, ментальные границы района, оценить качество среды обширной территории или нарисовать проективную область, в которой им хотелось бы видеть новое общественное пространство. Полигону также можно присвоить определенные атрибуты, например оценки качества среды.

Соединение пространственных и социологических метрик делает ГИСОУ уникальным инструментом для изучения городской среды и анализа социальных аспектов пространственного поведения и восприятия среды. Конструктор вопросов в исследовательских ГИСОУ может включать все виды социологических шкал, которые могут быть использованы для оценки различных метрик субъективного восприятия городской среды: номинальные, порядковые и интервальные.

Порядковые шкалы. Выставляя оценки на представленных в ГИСОУ порядковых шкалах, респонденты могут давать характеристики качествам и свойствам окружающей среды, определять степень важности конкретных видов преобразований на обозначенном участке городского пространства или рейтинговать отдельные участки. Например, с помощью пятибалльной шкалы, где 1 балл — «совершенно некомфортно», 5 баллов — «очень комфортно», респондент может оценить комфортность конкретного места, зоны или маршрута.

Номинальные шкалы. Выбирая из предложенных вариантов ответа, респондент может дать более подробное описание пространственного элемента, который он обозначил на карте. Например, к месту (точке, маршруту или полигону), которое респондент обозначил марке-



Данные картографической основы:

© Участники проекта OpenStreetMap.
Рис. 4. Отображение повседневного маршрута и его описание в ГИСОУ
Marsurvey

Источник: ГИСОУ
Marsurvey.

ром «небезопасное», может быть добавлен рор-ап вопрос (то есть всплывающее у маркера окошко) с перечнем причин ощущения небезопасности, из которых респондент может выбрать, например: 1) темные заросли, 2) отсутствие освещения, 3) длинные глухие стены, 4) тупик или узкий проход между зданиями, 5) закрытые парадные, отсутствие освещения на первых этажах. Также в перечень можно заложить вариант «другое» и предложить респонденту написать причину ощущения небезопасности, если она не указана в списке.

Интервальные шкалы. Интервальные шкалы не так часто используются в ГИСОУ, как первые две. Например, при обозначении респондентом на карте мест повседневного посещения — магазина, остановки общественного транспорта — к маркерам повседневных практик может быть добавлен рор-ап вопрос о длительности пешеходного пути к этим местам, заданный на временной шкале с заданными интервалами (5–10 минут, 11–20 минут). Впоследствии на основании подобных интервальных данных можно судить о степени пешеходизации района проживания.

Сочетание социологических и пространственных параметров в процессе картирования позволяет получить актуальную, субъективно нагруженную и пространственную информацию о качестве городской среды, а также пожелания горожан к окружающему их контексту, что делает ГИСОУ незаменимым инструментом гуманизации городских проектов.

4. Ограничения применения ГИСОУ для соучаствующего картирования

Несмотря на богатство функциональных характеристик, в области соучаствующего картирования ГИСОУ имеет ряд технических и пользовательских ограничений, которые стоит учитывать в прикладных про-

ектах и предпринимать меры по снижению рисков получения некачественных результатов.

1. Репрезентативность выборки исследования. Под социальной репрезентативностью в ГИСОУ понимается то, «насколько хорошо различные социальные группы и, соответственно, их ценности и мнения представлены в данных» [Brown, 2014]. Международный опыт использования ГИСОУ показывает, что участниками картирования в основном становятся люди с высшим образованием 20–44 лет, владеющие навыками работы в интернете. Поскольку опросы с помощью ГИСОУ распространяются онлайн через социальные сети, интернет-порталы и СМИ, то рекрутинг является добровольным и неконтролируемым, что влияет на итоговую выборку и результаты исследования. Например, в исследовании, посвященном развитию национальных парков Австралии, участники опроса с помощью ГИСОУ выступали за развитие туристических удобств на территории парков, а участники классического опроса со случайной выборкой — за сохранение парков в первозданном виде [Brown, 2012b]. Конечно, в случае с ГИСОУ, как и в случае с социологическими онлайн-опросами, можно производить ремонт выборки. Однако в случае с соучаствующим картированием возможность увеличить выборку может быть ограничена активностью горожан в коммуникации. Одной из насущных проблем репрезентативности является ограничение в использовании ГИСОУ при низком уровне цифровой грамотности. Вследствие этого уровень вовлечения людей старших возрастных групп в исследования довольно низок [Gottwald, 2016]. Для включения в исследовательские проекты людей третьего возраста следует пользоваться инструментами аналогового соучаствующего картирования (на бумаге) в дополнение к картированию с помощью ГИСОУ среди других целевых аудиторий.

2. Дизайн интерфейса ГИСОУ. В ГИСОУ должны применяться удобные для пользователя интерфейсы, функциональные и простые, адаптированные под различные устройства (под экраны мобильных устройств и десктопов). Структура (и последовательность) блоков опросного листа должна быть простой и не затянутой (желательно не более пяти тематических блоков в одном проекте ГИСОУ). Непонятный интерфейс и затянутый процесс картирования могут привести к обрыву сессии, то есть люди, приступившие к опросу, не дойдут до его конца [Rocewicz, 2012;



Данные картографической основы:
© Участники проекта OpenStreetMap.
Рис. 5. Определение полигона и оценка заданной территории по трем параметрам в ГИСОУ Mapsurvey
Источник: ГИСОУ Mapsurvey.

Kahila-Tani, 2016]. Задания на нанесение точек, линий, полигонов на карту должны перемежаться с социологическими вопросами (выбор ответов из предложенных, выставление оценок на шкалах и т.п.). Стоит учитывать, что расстановка точечных маркеров по карте – более простая, с точки зрения пользователей, процедура, чем отрисовка маршрутов и выделение полигонов, поэтому последними двумя категориями стоит пользоваться ограниченно [Brown, 2012a]. Маркеры, несущие в себе различное смысловое наполнение, можно удобно кодировать разными цветами или иконками.

3. *Надежность программного обеспечения.* Такие вопросы, как лицензирование программного обеспечения (например, платное или бесплатное, с открытым исходным кодом) и доступное для разработки программного обеспечения финансирование (например, государственное или коммерческое), важны для внедрения ГИС общественного участия [Bugs, 2016]. При этом данный пункт влияет как на качество итогового продукта (например, бесплатные проекты в модуле «Народная карта» от «Яндекс.Карты» и в специализированном ГИСОУ будут различаться по степени сложности, структурированности и визуальной понятности), так и на политику его использования. Этот факт должен учитываться экспертами, которые организуют соучаствующее картирование с помощью конкретной ГИСОУ.

4. *Наглядность результатов исследования.* Вовлечение горожан в соучаствующее картирование с помощью ГИСОУ требует демонстрации итоговых и, желательно, промежуточных результатов исследования. Для усиления мотивации участников необходимо демонстрировать связи между результатами картирования и принимаемыми проектными решениями [Brown, 2018]. Этот пункт особенно важен в контексте российских городов, где общественное участие подвержено риску недоверия к «социоло-

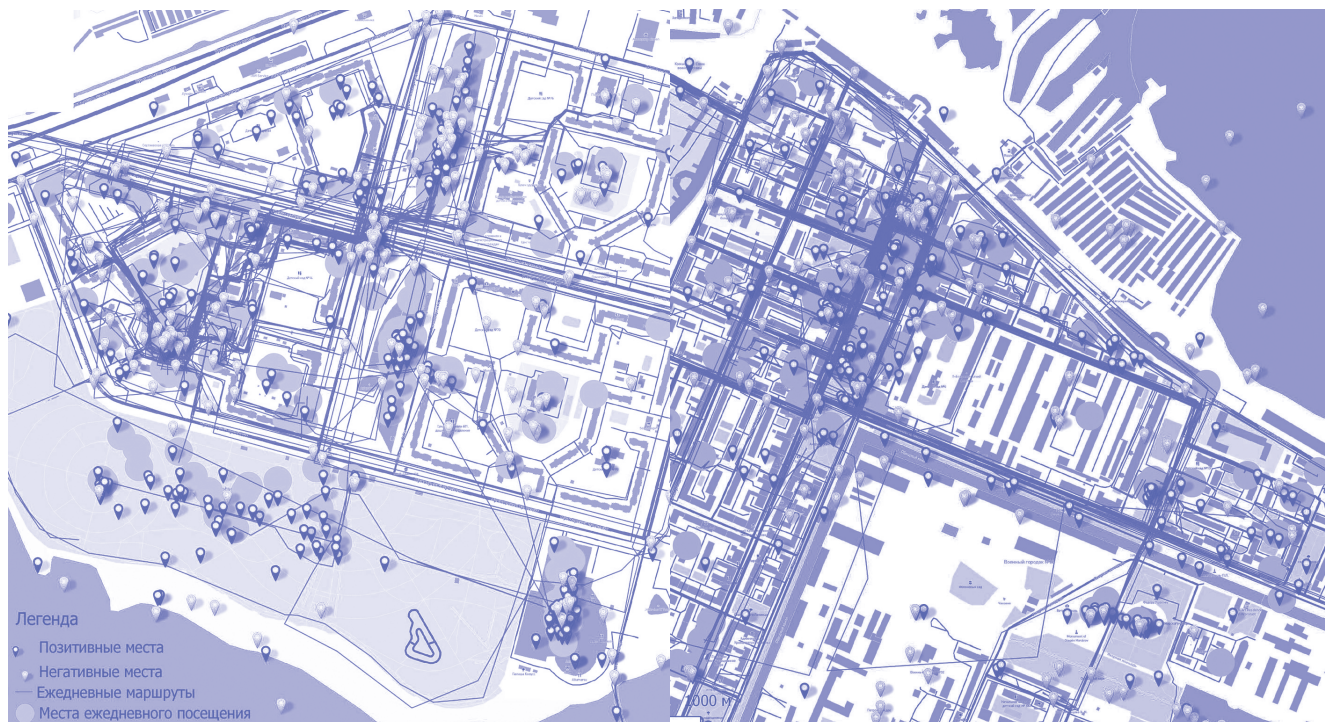
гическим опросам», а также существует разрыв между этапом предпроектных исследований, выполняемым командами аналитиков, и этапом реального проектирования, выполняемым архитекторами и дизайнерами других фирм.

5. *Регламентация использования ГИСОУ.* Использование ГИСОУ в практике городских исследований, планирования и принятия решений по развитию городской среды не является повсеместным. Вдобавок методология соучаствующего картирования, методы и регламенты использования ГИСОУ не являются широко известными. В силу этих причин как в российских городах, так и в зарубежной практике есть риски манипуляции данными и результатами [Brown, 2012b].

Таким образом, результаты использования ГИСОУ зависят как от технического оснащения, так и от социополитического контекста города, в котором реализуется исследовательский проект. Тем не менее метод соучаствующего картирования с помощью ГИСОУ развивается, поскольку в среднем в крупном городе в подобных исследовательских проектах принимают участие от 200 участников в масштабе отдельного района до 500 участников в масштабе города (эти сведения получены авторами путем экспертного анализа исследований по Санкт-Петербургу), что значительно больше стандартных процедур участия граждан в планировании. Эти цифры сопоставимы с теми, которые представляют зарубежные авторы [Brown, 2014; Brown, 2018]. Кроме того, совместное картирование в ГИСОУ не ограничено в плане включения представителей различных социальных групп, а при решении ограничений, связанных с цифровой грамотностью и вовлечением участников, эти проекты могут иметь хорошую социальную репрезентативность.

5. Примеры применения геоинформационных систем общественного участия в городских исследованиях в Санкт-Петербурге

В качестве иллюстрации применения исследовательских ГИСОУ в городских проектах рассмотрим два исследования, проведенных авторами статьи с использованием платформы Mapsurvey. Оба кейса сфокусированы на исследовании структуры повседневной жизни с помощью ГИСОУ, а изучаемой пространственной единицей исследования в обоих



Данные картографической основы
© Mapbox.

Рис. 6а, 6б. Повседневные места и маршруты и эмоциональные места школьников исторического района (а) и советского микрорайона (б)
Источник: ГИСОУ Mapsurvey.

кейсах является ареал обитания. При этом кейсы отличаются с точки зрения контекста организации исследования и социальной репрезентативности. Первый кейс посвящен картированию городского опыта определенной целевой аудитории – школьников средних и старших классов двух школ Санкт-Петербурга (2020). Второй кейс был проведен в рамках предпроектного этапа и подготовки технического задания на проведение градостроительного конкурса Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга «Ресурс периферии» (2020), который был посвящен преобразованию советской микрорайонной застройки¹⁴.

Ареал обитания рассматривается как система мест и маршрутов ежедневного посещения и эмоционально нагруженных мест. С помощью функционала исследовательской ГИСОУ в соответствии с подобной структурой можно получить данные об ареале обитания, структурированные как пространственный слой точек и линейных объектов, которые имеют социальную нагрузку – субъективные интерпретации и оценки пользователей.

В рамках первого исследовательского проекта был проведен сравнительный анализ двух характерных городских территорий (историческая застройка – центральная часть города Кронштадта, советская застройка – южная часть Приморского района). В опросниках ГИСОУ по каждому

району была представлена увеличенная, то есть масштабированная на территорию исследования, карта. Сбор данных проводился по согласованию с руководством школ во время уроков географии среди школьников 6–11 классов. В рамках исследования 210 школьников нанесли на карты 712 маркеров мест ежедневного посещения, 168 повседневных маршрутов общей протяженностью 184 км и 1641 эмоциональный маркер.

Данные картирования ГИСОУ позволяют проанализировать различные количественные и качественные метрики, дающие представление об ареале обитания. В процессе картирования каждый школьник обозначил в среднем 3 места ежедневного посещения и 8 эмоционально нагруженных мест, негативных и позитивных. Анализ типологии мест и маршрутов в сопоставлении с данными о среде дает представление о содержательных практиках в городском пространстве. Так, наиболее часто упоминаемыми подростками местами ежедневного посещения являются школы, что ожидаемо, а также торговые центры и магазины, что соответствует данным международных исследований [Pyun, 2015] (рис 6а, 6б). Природные места, такие как открытые зеленые общественные пространства, проявляются как значимая часть эмоциональной карты школьников, но менее проявлены на карте повседневной активности.

14. <https://kgainfo.spb.ru/архитектурно-градостроительный-конк/>.



Данные картографической основы
© Mapbox.

Рис. 7. Карта повседневных маршрутов и мест посещения района исследования

Источник: ГИСОУ
Mapsurvey.

Данные картирования показывают характер восприятия отдельных мест, которые могут быть интересны исследователям. Например, такой признаваемый урбанистами безусловный аттрактор, как вода (в данном случае Финский залив), несмотря на пешеходную доступность, не является местом ежедневного притяжения подростков и на эмоциональной карте отмечен негативными маркерами. Сопоставление между местами ежедневной активности и эмоциональными местами в структуре ареала обитания также может дать значимую информацию. Так, карта повседневных мест и эмоциональный ландшафт не идентичны: только 44% эмоциональных мест школьников совпадают с отмеченными ими повседневными местами.

Сравнительный анализ данных соучаствующего картирования в сопоставлении со средовыми характеристиками разных кейсов позволяет проследить влияние контекста на пространственное поведение. Так, в исследовании повседневности подростков разница в поведении и восприятии среды в каждом районе проявилась в отношении к открытым общественным пространствам вдоль улиц и в объеме ежедневной подростковой мобильности. В историческом районе с плотной улично-дорожной сетью повседневные маршруты подростков пролегают по улицам, проходящим по границам кварталов. В советском микрорайоне с более низкой плотностью улично-дорожной сети повседневные перемещения подростков осуществляются внутри кварталов, а отрезки маршрутов вдоль улиц микрорайона оцениваются преимущественно негативно. Дисперсия (в данном случае совокупное расстояние) между местами повседневного посещения в историческом районе составляет 9,5 км,

тогда как в советском — 3,7 км, что отражает большой ареал обитания школьников исторического района. Школьники, живущие в историческом районе, по сравнению с жителями микрорайона отметили в несколько раз больше мест, которые им нравятся и которые обладают к тому же большим разнообразием (у юных жителей Кронштадта больше культурных, архитектурных и природных доминант в структуре эмоциональной карты).

Во втором кейсе участники помимо прочего могли вносить свои предложения. Для решения задач проектирования территории в 600 га в поясе массовой застройки 1980–1990-х годов в жилом районе Ржевка-Пороховые картирование было сосредоточено на определении структуры повседневности жителей, а также на сборе *предложений* по поводу развития территории. В рамках картирования 268 участников нанесли на карту 707 мест ежедневного посещения и 2139 эмоциональных мест, а также 1158 предложений по местам, которые нужно сохранить или улучшить.

Полученные данные показали «общественный» центр территории, что на этапе проектирования позволяет учесть сложившуюся структуру социального спроса на пространство. В случае Ржевки-Пороховых центр находится в юго-западной части района и примыкает к магистрали городского значения, включая в себя крупный торговый комплекс и парк (рис. 7). Основными путями повседневного перемещения являются улицы и проспекты, транзитное движение через внутриквартальное пространство проявлено слабо.

С точки зрения анализа ареала обитания особенностью данного кейса является возможность сопоставления структуры повседневности и эмоционального ландшафта жителей Ржевки-Пороховых с пространственной и тематической структурой их предложений. Места, которые жители предлагают изменить, сосредоточены у природных зон (парков и береговых полос местных малых рек Охты и Оккервиля) (рис. 8). На карте повседневности береговая полоса реки Охты выглядит белым пятном, в то время как на карте предложений — своеобразной осью большого района, где концентрируется множество маркеров. Предложения по изменению района тесно связаны с местами, окрашенными отрицательными эмоциями, в то время как предложения по сохранению мест тесно связаны с эмоционально положительными местами.



Данные картографической основы
© Mapbox.

Рис. 8. Карта повседневных маршрутов и мест посещения района исследования
Источник: ГИСОУ
Mapsurvey.

Краткий анализ случаев использования соучаствующего картирования в городских проектах иллюстрирует вариативность задач пространственной и социальной аналитики, которые можно решать с помощью ГИСОУ. Рассмотренные кейсы демонстрируют применимость ГИСОУ в контексте прикладных и фундаментальных городских проектов – от формирования технического задания на проектирование в рамках градостроительного конкурса до создания стратегии развития общественных пространств для подростков и города для детей. В описания приведенных кейсов вошли не все возможные метрики качества городской среды и аналитические процедуры для данных соучаствующего картирования, так как это не входит в рамки данной статьи, но, как надеются авторы, задает тему для последующих научных обсуждений.

Заключение

ГИСОУ являются стремительно развивающимся методом соучаствующего проектирования городской среды и применяются на различных этапах проектного цикла – предпроектном исследовании, обсуждении идей и предлагаемых проектных решений, мониторинге среды после осуществления проектов. Причинами бурного роста являются функциональные преимущества ГИСОУ, главное из которых – соединение субъективно нагруженной социологической и пространственной информации о поведении горожан в городском пространстве и их восприятии городской среды. Благодаря цифровой природе ГИСОУ являются легко масштабируемыми и могут использоваться для анализа использования и восприятия городских территорий различного размера,

функционального типа и назначения. ГИСОУ позволяют фиксировать локальные знания, которыми обладают жители и пользователи территории и которые в конечном счете являются основанием для субъективно воспринимаемого качества городской среды. В процессе соучаствующего картирования с помощью ГИСОУ у горожан формируется более активное отношение к окружающей среде и пространственное сознание, то есть осмысление структуры используемого пространства, точек интереса, символически и эмоционально значимых мест, потребностей и требований к качеству среды. В процессе соучаствующего дизайна жители могут влиять на функциональное наполнение среды, расставлять значимые для них акценты. При соучаствующем обсуждении горожане осмысливают предлагаемые городские проекты, выдвигают предложения о новых проектах, могут формировать сообщества для реализации изменений городской среды.

Рассмотренные в статье кейсы показывают применимость ГИС соучаствующего картирования в анализе структуры пространства повседневности, структуры символически и эмоционально значимого образа территории, структуры средовых ценностей и потребностей. Анализ пространственного поведения или структуры образа территории в силу богатства данных ГИСОУ может быть проведен как сквозь социологическую призму – например, через выявление гендерных и возрастных различий, – так и через средовую (пространственную) призму – через обоснование различий с точки зрения градостроительных, функциональных и иных характеристик среды. Потенциал теоретического обоснования и интерпретации результатов исследований, не рассмотренный здесь по причине ограниченного объема статьи, достаточно обширен. Так, исследования с помощью ГИСОУ могут опираться на теорию городской повседневности (А. Лефевр, М. де Серто и другие), теорию образа города (К. Линч), теорию публичного и общественного пространства города (например, С. Лоу, Р. Сеннет, Ш. Зукин), теорию эмоциональной географии города (Дж. Дэвидсон) и другие.

Не стоит считать ГИС соучаствующего картирования идеальным или единственным возможным инструментом для проведения городских исследований вместе с жителями. В оптимальной ситуации их применение должно сочетаться с полевыми методами исследования территории. При

применении ГИСОУ стоит учитывать ряд ограничений, связанных с социальной репрезентативностью, доступностью и понятностью самого инструмента, прозрачностью результатов картирования и их связи с принимаемыми проектными решениями. Однако, несмотря на технические и пользовательские сложности и ограничения, ГИСОУ развиваются, так как дают возможность участия неограниченного количества горожан в высказывании ценностей, потребностей и ожиданий в отношении городской среды в привязке к карте и в виде, понятном проектировщикам, и не имеют финансовых и временных ограничений офлайн-методов соучастия. Проведение проектов по соучаствующему картированию с помощью ГИСОУ и описание данного опыта в форме методических материалов будут способствовать институционализации технологии в российском градостроительстве и городском проектировании и ее совершенствованию.

Источники

- Конюхов А.М., Ненько А.Е., Курилова М.А., Подкорытова М.И. (2019) Геоинформационная система общественного участия (Mapsurvey). Программа для ЭВМ, РИД № 2019667622 от 26.12.2019.
- Санофф Г. (2015) Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа 8.
- Ненько А.Е., Курилова М.А., Подкорытова М.И. (2020) Анализ эмоционального восприятия городского пространства и развитие «Умного города»//Международный журнал открытых информационных технологий. Т. 8. № 11. С. 128–136.
- Arnstein S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation//Journal of American Institute of Planning. Vol. 35. № 4. P. 216–224.
- Atzmanstorfer K., Resl R., Eitzinger A., Izurieta X. (2014) The GeoCitizen-approach: Community-Based Spatial Planning—An Ecuadorian Case Study//Cartography and geographic information science. Vol.41. No. 3. P. 248–259.
- Bonaiuto M., Fornara F., Bonnes M. (2003) Indexes of Perceived Residential Environment Quality and Neighbourhood Attachment in Urban Environments: A Confirmation Study on the City of Rome//Landscape and Urban Planning. Vol. 65. No. 1–2. P. 41–52.
- Brown G. (2012a) An Empirical Evaluation of the Spatial Accuracy of Public Participation GIS (PPGIS) Data//Applied geography. Vol. 34. P. 289–294.
- Brown G. (2012b) Public participation GIS (PPGIS) for Regional and Environmental Planning: Reflections on a Decade of Empirical Research//Journal of the Urban & Regional Information Systems Association. Vol. 24. No. 2. P. 7–18.
- Brown G., Kyttä M. (2014) Key Issues and Research Priorities for Public Participation GIS (PPGIS): A Synthesis Based on Empirical Research//Applied Geography. Vol. 46. P. 122–136.
- Brown G., Kyttä M. (2018) Key Issues and Priorities in Participatory Mapping: Toward Integration or Increased Specialization?//Applied Geography. Vol. 95. P. 1–8.
- Brown G., Fagerholm N. (2015) Empirical PPGIS/PGIS Mapping of Ecosystem Services: A Review and Evaluation//Ecosystem Services. Vol. 13. P. 119–133.
- Bugs G., Kyttä M. (2019) Public Perception Spatial Data from the PPGIS Jaguarão Experiment//Civic Engagement and Politics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. IGI Global. P. 177–198.
- Duc K.N., Vu T.T., Ban Y. (2014) Ushahidi and Sahana Eden Open-Source Platforms to Assist Disaster Relief: Geospatial Components and Capabilities//Geoinformation for Informed Decisions. Cham: Springer. P. 163–174.
- Dunn C.E. (2007) Participatory GIS—a People’s GIS?//Progress in Human Geography. Vol. 31. No. 5. P. 616–637.
- Goodchild M.F. (2007) Citizens as Sensors: The World of Volunteered Geography//Geo-Journal. Vol. 69. No. 4. P. 211–221.
- Gottwald S., Laatikainen T., Kyttä M. (2016) Exploring the Usability of PPGIS among Older Adults: Challenges and Opportunities//International Journal of Geographical Information Science. Vol. 30. No. 12. P. 2321–2338.
- Gutierrez M. (2019) Maputopias: Cartographies of Communication, Coordination and Action—The Cases of Ushahidi and InfoAmazonia//Geo-Journal. Vol. 84 No. 1. P. 101–120.
- Jankowski P., Forss K., Czepkiewicz M., Saarikoski H., Kahila M. (2021) Assessing Impacts of PPGIS on Urban Land Use Planning: Evidence from Finland and Poland//European Planning Studies. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1882393> (дата обращения: 11.04.2021).
- Kahila M., Kyttä M. (2009) SoftGIS as a Bridge-Builder in Collaborative Urban Planning//Planning support systems best practice and new methods, Dordrecht: Springer. P. 389–411.
- Kahila-Tani M., Broberg A., Kyttä M., Tyger T. (2016) Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in The Helsinki Master Plan Process//Planning Practice & Research. Vol. 1. No. 2. P. 195–214.
- Kingston R. (2002) The Role Of E-Government and Public Participation in The Planning Process. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/228363234_The_role_of_e-government_and_public_participation_in_the_planning_process (дата обращения: 11.04.2021).
- Maptionnaire (2018) Singapore-ETH Future Cities Laboratory Designs New Waterfront Neighborhood With Citizens. Режим доступа: <https://maptionnaire.com/best-participation-practices/people-centric-participation-tool> (дата обращения: 11.04.2021).

- Oliver M., Schoeppe S., Mavoa S., Duncan S., Kelly P., Donovan P., Kytä M. (2016) Children's Geographies for Activity and Play: An Overview of Measurement Approaches//Play, Recreation, Health and Wellbeing. Vol. 9. P. 1–20.
- O'Neil K.M., Penrod S.D. (2001) Methodological Variables in Web-Based Research That May Affect Results: Sample Type, Monetary Incentives, and Personal Information//Behavior Research Methods, Instruments, & Computers. Vol. 33. No. 2. P. 226–233.
- OSMstats (2021) Режим доступа: <https://osm-stats.neis-one.org/?item=countries&country=Russia> (дата обращения: 23.02.2021).
- Pánek J., Pászto V. (2017) Emotional Mapping in Local Neighbourhood Planning: Case Study of Píbram, Czech Republic//International Journal of E-Planning Research. Vol. 6. No. 1. P. 1–22.
- Pocewicz A., Nielsen-Pincus M., Brown G., Schnitzer R. (2012) An Evaluation of Internet Versus Paper-based Methods for Public Participation Geographic Information Systems (PPGIS)//Transactions in GIS. Vol. 16. No. 1. P. 39–53.
- Pyyry N., Tani S. (2015) Young People's Play with Urban Public Space: Geographies of Hanging out//Geographies of Children and Young People. Vol. 9: Play, Recreation, Health and Wellbeing. Springer. P. 1–20.
- Rall E., Hansen R., Pauleit S. (2018) The Added Value of Public Participation GIS (PPGIS) for Urban Green Infrastructure Planning//Urban Forestry and Urban Greening. Vol. 40. P. 264–274.
- Rantanen H., Kahila M. (2009) The SoftGIS Approach to Local Knowledge//Journal of Environmental Management. Vol. 90. No. 6. P. 1981–1990.
- Sieber R. (2006) Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework//Annals of The Association of American Geographers. Vol. 96. No. 3. P. 491–507.
- Social Pinpoint (2021) Cedar Valley Arboretum & Botanic Gardens Master Plan. Режим доступа: <https://confluence.mysocialpinpoint.com/cedar-valley-arboretum-and-botanic-gardens/map#> (дата обращения: 11.04.2021).
- Te Awa Kairangi/Hutt River Project. Режим доступа: <https://www.socialpinpoint.com/project/nzta-riverlink-stages/> (дата обращения: 11.04.2021).
- Tulloch D. (2018) Public Participation GIS (PPGIS)//Encyclopedia of Geographic Information Science/K. Kemp (ed.). Thousand Oaks. CA: SAGE Publications, Inc. P. 352–355.
- Yigitcanlar T. (2004) Constructing Online Collaborative Environmental Decision Making Systems. Режим доступа: <https://www.semanticscholar.org/paper/Constructing-Online-Collaborative-Environmental-Yigitcanlar/d18e9e6aad5e2f9704c7bbbfae879a9ed2d3c540> (дата обращения: 28.11.2020).

GEOINFORMATION SYSTEMS OF PUBLIC PARTICIPATION AS A TOOL FOR PARTICIPATION PLANNING

Aleksandra E. Nenko, PhD in Sociology, Assistant Professor at the Institute of Design & Urban Studies, ITMO University; Researcher at the Centre for German and European Studies, St. Petersburg State University; 14 lit. A Birzhevaya Liniya, Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation. <https://orcid.org/0000-0003-3436-1069>

E-mail: al.nenko@itmo.ru

Anastasia A. Galaktionova, PhD Student at the Institute of Design & Urban Studies, ITMO University; 14 lit. A Birzhevaya Liniya, Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation. <https://orcid.org/0000-0003-3767-7237>

E-mail: aagalaktionova@itmo.ru

Polina Y. Eldib, Master's Student at the Institute of Design & Urban Studies, ITMO University; 14 lit. A Birzhevaya Liniya, Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation. <https://orcid.org/0000-0003-2834-2064>

E-mail: xsuperpo@gmail.com

Marina A. Kurilova, Lecturer at the Institute of Design & Urban Studies, ITMO University; 14 lit. A Birzhevaya Liniya, Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation. <http://orcid.org/0000-0001-6208-6223>

E-mail: petromari.78@gmail.com

Maria I. Podkorytova, Lecturer at the Institute of Design & Urban Studies, ITMO University; 14 lit. A Birzhevaya Liniya, Saint-Petersburg, 199034, Russian Federation. <http://orcid.org/0000-0003-1466-8661>

E-mail: mpodkorytova@gmail.com

Abstract. This review article analyzes the geoinformation system of public participation (GISPP) as a tool for urban environment mapping, an obligatory part of the participatory planning process. It gives a brief history of GISPP, and presents a GISPP classification of three functional types—for urban environment research, for public hearings on urban projects, and for the participatory design of urban spaces. Examples of foreign and Russian GISPP of those functional orientations are given. The capability of GISPP from the perspectives of sociological and spatial analysis is discussed. The issues and possibilities for the application of GISPP to a participatory mapping of everyday places and daily routes, emotionally significant places, and places for preservation and renewing are illustrated using examples identified via the Mapsurvey tool in Saint-Petersburg in 2020.

Keywords: geoinformation system of public participation; participation mapping; participation planning; urban environment

Citation: Nenko A.A., Galaktionova A.A., Eldib P.Y., Kurilova M.A., Podkorytova M.I. (2021) Geoinformation Systems of Public Participation as a Tool for Participation Planning. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 97–112. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202197-112>

References

- Arnstein S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planning*, vol. 35, no 4, pp. 216–224.
- Atzmanstorfer K., Resl R., Eitzinger A., Izurieta X. (2014) The GeoCitizen-approach: Community-Based Spatial Planning—An Ecuadorian Case Study. *Cartography and geographic information science*, vol. 41, no 3, pp. 248–259.
- Bonaïuto M., Fornara F., Bonnes M. (2003) Indexes of Perceived Residential Environment Quality and Neighbourhood Attachment in Urban Environments: A Confirmation Study On The City of Rome. *Landscape and Urban Planning*, vol. 65, no 1–2, pp. 41–52.
- Brown G. (2012a) An Empirical Evaluation of the Spatial Accuracy of Public Participation GIS (PPGIS) Data. *Applied geography*, vol. 34, pp. 289–294.
- Brown G. (2012b) Public Participation GIS (PPGIS) for Regional and Environmental Planning: Reflections on a Decade of Empirical Research. *Journal of the Urban & Regional Information Systems Association*, vol. 24, no 2, pp. 7–18.
- Brown G., Fagerholm N. (2015) Empirical PPGIS/PGIS Mapping of Ecosystem Services: A Review and Evaluation. *Ecosystem Services*, vol. 13, pp. 119–133.
- Brown G., Kyttä M. (2018) Key Issues and Priorities in Participatory Mapping: Toward Integration or Increased Specialization? *Applied geography*, vol. 95, pp. 1–8.
- Brown G., Kyttä M. (2014) Key Issues and Research Priorities for Public Participation GIS (PPGIS): A Synthesis Based on Empirical Research. *Applied geography*, vol. 46, pp. 122–136.
- Bugs G., Kyttä M. (2019) Public Perception Spatial Data from the PPGIS Jaguarão Experiment. *Civic Engagement and Politics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. IGI Global, pp. 177–198.
- Duc K.N., Vu T.T., Ban Y. (2014) Ushahidi and Sahana Eden Open-Source Platforms to Assist Disaster Relief: Geospatial Components and Capabilities. *Geoinformation for Informed Decisions*. Cham: Springer, pp. 163–174.
- Dunn C.E. (2007) Participatory GIS—A People's GIS? *Progress in Human Geography*, vol. 31, no 5, pp. 616–637.
- Goodchild M.F. (2007) Citizens as Sensors: The World of Volunteered Geography. *Geo-Journal*, vol. 69, no 4, pp. 211–221.
- Gottwald S., Laatikainen T., Kyttä M. (2016) Exploring the Usability of PPGIS among Older Adults: Challenges and Opportunities. *International Journal of Geographical Information Science*, vol. 30, no 12, pp. 2321–2338.
- Gutierrez M. (2019) Maputopias: Cartographies of Communication, Coordination and Action—The Cases of Ushahidi and InfoAmazonia. *GeoJournal*, vol. 84 no 1, pp. 101–120.
- Jankowski P., Forss K., Czepkiewicz M., Saarikoski H., Kahila M. (2021) Assessing Impacts of PPGIS on Urban Land Use Planning: Evidence from Finland and Poland. *European Planning Studies*, Available at: <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1882393> (accessed 11 April 2021).
- Kahila M., Kyttä M. (2009) SoftGIS as a Bridge-Builder in Collaborative Urban Planning. *Planning support systems best practice and new methods*. Dordrecht: Springer, pp. 389–411.
- Kahila-Tani M., Broberg A., Kyttä M., Tyger T. (2016) Let the Citizens Map—Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process. *Planning Practice & Research*, vol. 1, no 2, pp. 195–214.
- Kingston R. (2002) The Role of E-Government and Public Participation in the Planning Process. Available at: https://www.researchgate.net/publication/228363234_The_role_of_e-government_and_public_participation_in_the_planning_process (accessed 11 April 2021).
- Konyuhov A.M., Nen'ko A.E., Kurilova, M.A. Podkorytova M.I. (2019) Geoinformacionnaya sistema obshchestvennogo uchastiya (Mapsurvey). Programma dlya EVM, RID № 2019667622 ot 26.12.2019 [Geoinformation System of Public Participation. Program for IBM, RID no 2019667622 from 12.26.2019]. (in Russian)
- Maptionnaire (2018) Singapore-ETH Future Cities Laboratory Designs New Waterfront Neighborhood with Citizens. Available at: <https://maptionnaire.com/best-participation-practices/people-centric-participation-tool> (accessed 11 April 2021).
- Nen'ko A.E., Kurilova M.A., Podkorytova M.I. (2020) Analiz emocional'nogo vospriyatiya gorodskogo prostranstva i razvitiye "Umnogo goroda" [Analysis of Emotional Perception of Urban Environment and the Smart City Development]. *Mezhdunarodnyy zhurnal otkrytykh informacionnykh tekhnologij* [International Journal of Open Information Technologies], vol. 8, no 11, pp. 128–136. (in Russian)
- O'Neil K.M., Penrod S.D. (2001) Methodological Variables in Web-Based Research That May Affect Results: Sample Type, Monetary Incentives, and Personal Information. *Behavior Research Methods, Instruments, & Computers*, vol. 33 no 2, pp. 226–233.
- Oliver M., Schoeppe S., Mavoa S., Duncan S., Kelly P., Donovan P., Kyttä M. (2016) Children's Geographies for Activity and Play: An Overview of Measurement Approaches. *Play, Recreation, Health and Wellbeing*, vol. 9, pp. 1–20.
- OSMstats (2021) Available at: <https://osmstats.neis-one.org/?item=countries&country=Russia> (accessed 23 February 2021).
- Pánek J., Pászto V. (2017) Emotional Mapping in Local Neighbourhood Planning: Case Study of Příbram, Czech Republic. *International Journal of E-Planning Research*, vol. 6, no. 1, pp. 1–22.
- Pocewicz A., Nielsen-Pincus M., Brown G., Schnitzer R. (2012) An Evaluation of Internet Versus Paper-based Methods for Public Participation Geographic Information Systems (PPGIS). *Transactions in GIS*, vol. 16, no 1, pp. 39–53.
- Pyyry N., Tani S. (2015) Young People's Play with Urban Public Space: Geographies of Hanging Out. *Geographies of Children and Young People*. Vol. 9. Play, Recreation, Health and Wellbeing. Springer, pp. 1–20.
- Rall E., Hansen R., Pauleit S. (2018) The Added Value of Public Participation GIS (PPGIS) for Urban Green Infrastructure Planning. *Urban Forestry and Urban Greening*, vol. 40, pp. 264–274.
- Rantanen H., Kahila M. (2009) The SoftGIS Approach to Local Knowledge. *Journal of Environmental Management*, vol. 90, no 6, pp. 1981–1990.
- Sanoff G. (2010) Souchastvuyushchee proektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovaniy sredy bol'shih i mal'kh gorodov [Democratic Design: Participation Case Studies in

- Urban and Small Town Environments]. Vologda: Proektnaya gruppa 8 [Vologda: Project Group 8]. (in Russian)
- Sieber R. (2006) Public Participation Geographic Information Systems: A Literature Review and Framework. *Annals of the association of American Geographers*, vol. 96, no 3, pp. 491-507.
- Social Pinpoint (2021) Cedar Valley Arboretum & Botanic Gardens Master Plan. Available at: <https://confluence.mysocialpinpoint.com/cedar-valley-arboretum-and-botanic-gardens/map#> (accessed 11 April 2021).
- Te Awa Kairangi/Hutt River Project. Available at: <https://www.socialpinpoint.com/project/nzta-river-link-stages/> (accessed 11 April 2021).
- Tulloch D. (2018) Public Participation GIS (PPGIS). Kemp K. (ed.), *Encyclopedia of geographic information science*. Thousand Oaks. CA: SAGE Publications Inc, pp. 352-355.
- Yigitcanlar T. (2004) Constructing Online Collaborative Environmental Decision Making Systems. Available at: <https://www.semanticscholar.org/paper/Constructing-Online-Collaborative-Environmental-Yigitcanlar/d18e9e6aad5e2f-9704c7bbbfae879a9ed2d3c540> (accessed 28 November 2020).