

Доклад

«Право на Город»



Выполнено при поддержке фракции
партии «Яблоко» в Московской
городской Думе

2020

3	—	Введение
12	—	Раздел I Гражданское участие и масштабы Москвы
21	—	Раздел II Соучаствующие методы
36	—	Раздел III Город и местные сообщества
45	—	Раздел IV Новая жизнь московских районов
53	—	Раздел V Благоустройство внутрирайонных территорий
60	—	Заключение
63	—	О проекте

Москва является одним из самых населенных городов мира и самым населенным городом Европы. Только по официальным данным в городе проживает более 12 миллионов человек. Количество жителей города сопоставимо с населением средней европейской страны. Жителей в Москве больше, чем населения в таких странах, как Бельгия, Швеция или Чехия.

Бюджет Москвы в его доходной части составляет 2,8 трлн. рублей, из которых 1,1 трлн рублей поступает за счёт налога на доходы физических лиц и 991 млрд. рублей — за счёт налога на прибыль организаций.

И в то же время, город, в котором проживает население средней европейской страны и чей бюджет сформирован более чем на 40% из налогов на доходы физических лиц (а косвенно, за счёт труда жителей города более чем на 70% доходной части) — лишен нормальной системы местного самоуправления.

Город — это, прежде всего, его жители. Они пользуются его инфраструктурой, они своим трудом формируют его бюджет, они живут в бесчисленных домах городских микрорайонов, ежедневно выходят из дома, едут на работу по городским улицам или в метро, весь день трудятся, обедают, покупают продукты, сидят в кафе после работы, гуляют в парках и скверах. Городская жизнь — это жизнь горожан на отдельно взятом клочке земли.

Для наших целей принципиально рассмотрение Москвы не столько как столицы страны,

сколько как города миллионов людей, которые проживают в районах Москвы.

Одной из центральных и фундаментальных проблем нашего города является **отсутствие нормальной коммуникации между городскими властями и жителями**. Власти и жители существуют будто бы в разных реальностях и их действия имеют мало связи друг с другом. Быть может иногда это и воспринимается жителями без особенного драматизма, потому что позволяет жить в отстраненной позиции, где власть сама разберётся «как надо». Однако, всё чаще мы можем наблюдать вторжение властей в повседневную жизнь города: - вечные ремонты, увеличение количества и остроты городских конфликтов, и, зачастую, некомфортное обустройство жизни в московских районах. Одновременно с этим, при возможностях московского бюджета в городе можно добиться многого: никогда раньше он не был так объёмен и никогда раньше в городе не было такого накала градостроительных конфликтов.

В качестве основных составляющих главной московской проблемы, связанной с отсутствием диалога между городскими властями и городскими жителями, мы выделяем следующие элементы:

1 ————— **Несогласованность действий московских властей**. В Москве на уровне Правительства города действует 47 департаментов и городских служб, большая часть из которых входит в состав 6 комплексов городского управления. Значитель-

ная часть этих департаментов имеет собственные программы и планы, которые не всегда согласованы друг с другом. Так, даже городские программы «Мой район», «Моя улица» и транспортная программа «Магистраль» имеют очень слабое отношение к Генплану города. В результате этого в городе регулярно случаются накладки, департаменты Правительства часто конкурируют между собой и заступают в «подведомственность» других департаментов. Город — это единый организм и единая территория, и такие эксцессы будут случаться регулярно до тех пор, пока городская власть будет осуществляться в режиме ручного управления. Эксцессы, связанные с вечным ремонтом, переукладыванием плитки и бордюров — это далеко не всегда история про коррупцию, чаще всего про простую путаницу и неразбериху внутри исполнительной власти.

2 ————— Одновременно и как причина, и как следствие отсутствия диалога выступает своеобразная война всех против всех внутри большого российского города. Так, в условиях отсутствия общественного диалога наиболее эффективной моделью для решения своих проблем со стороны участников городской жизни становится конфликт и принуждение силой к принятию решений. Вследствие этого падает уровень доверия между разными участниками городской жизни и осложняется процесс диалога, теряет свою убедительность договорная модель отношений. В результате, мы получаем городскую жизнь, где все участники не доверяют

друг другу, где любые действия властей, даже направленные на пользу городу, будут восприниматься с подозрением или отторжением. В последние годы в Москве наблюдаются бесчисленные конфликты между властями, застройщиками и жителями города. Масштабы этих конфликтов будут расти до тех пор, пока в городе не будут запущены реальные механизмы коммуникации между всеми заинтересованными участниками городской жизни.

3 ————— И не менее важная проблема, связанная с отсутствием диалога между властью города и жителями, заключается в **невозможности эффективно использовать ресурсы города, его огромный человеческий потенциал**. Москва исторически является местом, где концентрируются важнейшие образовательные, научные и культурные учреждения страны. В конце XX – начале XXI века этот процесс стал ещё более масштабным. Поэтому сейчас в Москве сосредоточен максимально высокий кадровый и человеческий потенциал страны. Сегодня в городе расположено более ста высших учебных заведений, главные университеты страны ежегодно выпускают десятки тысяч специалистов практически по всему спектру специальностей и дисциплин, работает около 1000 научно-исследовательских институтов. В Москве сосредоточены главные культурные учреждения страны, десятки театров, крупнейших музеев и выставочных пространств. Сосредоточены практически все офисы крупнейших и передовых российских компаний. В городе огромная масса

специалистов, талантливых художников и ученых, программистов и архитекторов. В результате отсутствия каких бы то ни было действующих каналов для связи между властью и жителями, весь этот потенциал проходит мимо города. Это большой потенциал и возможности для города и страны в XXI веке, веке экономики знаний и веке человеческого капитала и не использовать его преступно.

Для решения этих проблем мы обратились к идее партисипаторного, или соучаствующего* проектирования. Это развитая система методов, чаще всего она представлена в архитектуре, при проектировании различных общественных пространств. Она позволяет делать жителей соавторами проектов и эффективно включать их мнение в процесс принятия решений, а также является отличным инструментом для снятия противоречий, возникающих в ходе обсуждений общего блага. Однако, данные методы можно использовать не только в архитектуре, но и во многих процессах, связанных с управлением городом.

* Как этот термин предлагает переводить на русский «Проектная группа 8», реализующая проекты благоустройства с вовлечением жителей в Татарстане.

Конкретное пространство, его локальность, его физические и объективные показатели — помогут нам найти твердую почву под ногами, почувствовать базу для диалога как между разнообразными участниками жизни города, так и между разными группами жителей, населяющих его. Различия мнений и дискуссия помогут выработать более взвешенное решение, которое сможет отвечать разным потребностям, тем са-

мым будет богаче по своему функционалу и наполнению.

Для того, чтобы разработать это решение и показать возможности этого метода — мы пошли особенным путём. Когда мы говорим о такой нашей установке, то нельзя слепо копировать методы, которые применялись в других обстоятельствах и в других условиях. Нельзя просто перевести какую-то литературу, прочитать чей-то чужой опыт и сделать всё также, под копирку.

В докладе показано, как власти Москвы имитируют процесс обсуждений с москвичами проектов территориального развития города, однако даже на уровне нормативного определения этих механизмов отсутствует закрепление учета пожеланий жителей. Кроме того, вместо развития реальных механизмов работы с инициативой жителей города, власти города лишь создают видимость работы таких инструментов.

Изменить это возможно через работу с горожанами и частной инициативой, включая предлагаемое докладом внедрение соучаствующих методов. Однако большой масштаб Москвы, «ручное управление» городом и сознательное нежелание московских властей развивать такие инструменты и делиться властью с жителями города заставляют искать другие институты, на которые можно опереться в развитии этих методов. Такие институты, к тому же, должны быть приближены к «человеческому масштабу», быть избираемыми и их основной работой должно быть

развитие районов совместно с жителями и для жителей.

В докладе описывается понятие соучаствующих методов и их этапов, которые чаще всего можно увидеть в проектах, реализуемых с их применением.

Показана важность выстраивания механизмов для работы с городскими и районными сообществами. Необходимо поощрять такие объединения жителей, так как они приносят весомый вклад в развитие города и решение его проблем. Кроме того, по данным международных исследований, институты создаваемые снизу отличаются более высокой эффективностью, нежели инициируемые властью объединения. Проблема развития сообществ решается через создание необходимой для их деятельности инфраструктуры.

Доклад даёт очертания необходимых изменений, проведя которые, можно решить ряд московских проблем, связанных с участием жителей в жизни города и развитием низовых гражданских инициатив. Кроме того, предлагается создание муниципальных общественных центров, которые должны стать новыми точками сборки московских районов.

Также документом выделены основные проблемы, связанные с московским внутрирайонным благоустройством — улиц и дворов, как существующей практики, так и планируемых действий московских властей. На примере зарубежного опыта показано, что работать с этими процессами можно и нужно иначе.

Доклад — это база для дальнейшего обсуждения высказанных в документе тезисов и выработки наиболее эффективных решений, лучше отражающих запросы участников городской жизни, создания законодательных механизмов для реализации этих идей.

Немного про методологию.

Первичный опрос респондентов.

Потенциальные участники диалога.

Планируемая работа.

Настоящий доклад составлен на основе более 20 интервью, проведённых со специалистами, имевшими опыт соучаствующего проектирования в Москве или регионах России.

В числе наших респондентов были руководители крупных архитектурных бюро, проектировщики больших городских программ по благоустройству и развитию общественного транспорта в Москве, организаторы и исполнители крупных городских программ по развитию культурно-досуговых учреждений Москвы, муниципальные депутаты разных районов города (имеющие как удачный, так и неудачный опыт при реализации проектов с элементами соучастия), городские активисты (социологи и художники), работавшие с соучаствующими методами, а также исследователи и академические эксперты в области городских исследований, городской антропологии и социологии.

Важно подчеркнуть, что данный доклад является не окончательным вариантом пла-

нируемой реформы городского управления, а приглашением к дискуссии с неохваченными нами специалистами в области соучаствующих практик в Москве. Нашей целью является запуск публичных дискуссий о внедрении соучаствующих практик в городе и разработка законодательных инициатив на основе этой дискуссии.

Современная система принятия решений в Москве выстроена таким образом, что она не допускает реального участия граждан в управлении городом. Это непрозрачный процесс, который, насколько это возможно, контролируется сверху.

Так, в принятии городских решений полностью доминируют соображения государственных органов. На городском уровне это выражается в пренебрежении интересами муниципального уровня со стороны мэрии Москвы.

На местном — в том, что полномочия и денежные средства переданы управам, которые лишь претворяют в жизнь городскую политику. В такой системе не остаётся места и для низовой инициативы.

Самой распространённой формой коммуникации с жителями по вопросам развития территорий со стороны городских властей являются **публичные слушания и общественные обсуждения**. Согласно законодательству, они собираются для представления проектов жителям, которые по итогам имеют ограниченный набор возможных реакций. Но даже при соблюдении законности, замечания жителей не обязательны к исполнению — это лишь рекомендации.

Согласно Градостроительному кодексу РФ, в заключения о результатах слушаний и обсуждений включаются не требования жителей, а «аргументированные рекомендации организатора общественных обсуждений или публичных слушаний о целесообразности или нецелесообразности

учета внесенных участниками общественных обсуждений или публичных слушаний предложений и замечаний и выводы по результатам общественных обсуждений или публичных слушаний». Проще говоря, не существует гарантий учёта мнения жителей.

В Москве эти рекомендации рассматривают окружные и городская градостроительные комиссии — органы, состоящие из чиновников и политических назначенцев. На деле невозможно говорить о нейтральности людей, включённых в процесс со стороны власти.

Более того, даже такой рекомендательный инструмент, не угрожающий реальными последствиями в случае недовольства жителей, регулярно пытаются дискредитировать ещё больше, срывая заседания, наполняя зал сотрудниками бюджетных организаций, выгоняя жителей.

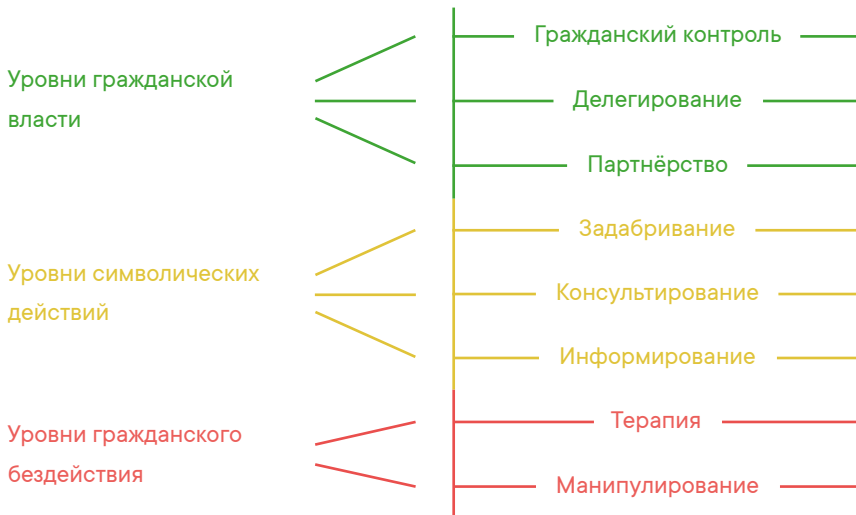
Иными словами, публичные слушания — это не инструмент принятия решений. Однако существует способ, который позволяет гражданам ещё на ранней стадии фактически составлять техническое задание для проекта — это практики соучаствующего проектирования, которым посвящён наш доклад. Данные механизмы сегодня широко распространены в управлении городами и всё активней включаются в управленческие процессы во всём мире.

Соучаствующие практики подходят к вопросу с противоположного конца. Жители в процессе реализации соучаствующих практик сами конструируют решения, удовлетворяющие их интересы,

их роль не пассивна, они становятся реальными соавторами процесса развития своего города. Местные жители способны не только контролировать соблюдение своих пожеланий в плане, но и самостоятельно определять принципы планирования, выступая непосредственными заказчиками изменений в городской среде.

Для иллюстрации разницы подходов к управлению изменениями среды используют лестницу гражданского участия (a ladder of citizen participation), созданную Шерри Арнштейн в 1969 году*. Арнштейн разделила гражданскую активность на три больших категории: **неучастие, символические меры и полноценную гражданскую власть**. Каждая форма взаимодействия власти с обществом имеет своё место на этой лестнице и свою «целевую аудиторию»: кому-то достаточно информации из

* Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216–224.



медиа, а кто-то удовлетворится только личным контролем от начала и до конца.

Размещая инструменты на таблице, можно самостоятельно оценить, насколько они в действительности позволяют гражданину влиять на принятие решений.

Обычно участие жителей в процессе принятия решений об управлении городом относят к ступеням высшей категории гражданской власти, поскольку граждане, а не власть, обретают полномочия по формированию проекта и принятию решений.

Но где расположить публичные слушания, учитывая законодательство и практику их проведения в России? Ведь как заметила Арнштейн, «существует серьёзная разница между пустым ритуалом формального участия и обладанием реальной властью, необходимой, чтобы влиять на исход процесса».

Сама Арнштейн причисляет общественные слушания к уровню консультирования, однако относится к ним скептически. Можно сравнить её описание процесса с российскими реалиями: «Если власть имущие ограничивают поступление мнений и идей от граждан исключительно этим уровнем, участие так и остаётся всего лишь бутафорским ритуалом. На людей преимущественно смотрят, как на какие-то статистические абстракции, а участие измеряют количеством пришедших на собрание, взявших домой брошюры или заполнивших анкету. Единственное, что получают граждане от

всего этого — они «принимают участие в участии». А вот власть имущие получают доказательство того, что все необходимые формальные процедуры привлечения “того самого народа” соблюдены».

С мнением об ущербности института общественных слушаний согласны и все опрошенные нами респонденты. Без предварительной работы с жителями, данный механизм никогда не будет работать в городе должным образом, а будет носить декоративный характер или разжигать всё новые градостроительные конфликты.

Цифровые системы учета общественного мнения, например «Активный гражданин», по словам наших респондентов, не выдерживают критики. Данный инструмент является декоративным и не позволяет жителям принимать действительно серьёзные решения. Чаще всего предлагается лишь выбор предложенных вариантов без какой-либо возможности отказаться в целом от проекта или внести в него существенные, конструктивные правки. Кроме того, данный инструмент также лишён доверия в следствие своей непрозрачности и полной подконтрольности исполнительной власти, что делает его использование ещё более сомнительным решением.

Таким образом принципиально важной проблемой Москвы, мешающей её развитию, является отсутствие в городе адекватных инструментов для диалога и совместного принятия решений всеми участниками, заинтересованными в успешном функционировании и развитии города.

К этим участникам относятся как исполнительная и законодательная власть Москвы, крупный и средний бизнес, так и муниципальные депутаты, и разнообразные группы жителей города.

Выстроенная сейчас архитектура принятия решений в городе имеет под собой определенные основания. Сложность управления таким большим городом, как Москва фундаментальна, и она зависит от четкого функционирования городских служб, разделения их зон ответственности и внедрения цифровых технологий. Однако, вместе с плюсами, которые имеет в себе существующая структура, её основополагающей особенностью является фактическая невозможность работы как с небольшими участниками городской политики, так и с жителями города. Отраслевые департаменты, циклопические по своему масштабу, зачастую могут выстраивать диалог только с такими же большими организациями.

Кроме того, как отмечалось выше, подобная структура, замкнутая только на верхнем уровне принятия решений, игнорирует тот огромный потенциал, который есть в Москве и который связан с жителями города. Для того, чтобы этот потенциал использовать — необходимо **привести систему к человеческому масштабу, сократить дистанцию между жителями города и центрами принятия решений**, прежде всего решений локальных, связанных с повседневной жизнью горожан.

Проблема участия жителей в принятии решений о жизни города известна и другим мировым городам. Несмотря на то, что в разных

странах по-разному складывались институты общественного участия и гражданского общества, проблема учета мнения горожан существовала практически везде. Она многогранна и сложна. Однако, многие из современных мировых глобальных центров смогли её решить посредством децентрализации власти и выстраивания систем согласования разных интересов. Тем самым они смогли добиться превращения своих городов в важнейшие центры мировой миграции, создать города для людей и успешно войти в XXI век, построив у себя экономику знаний.

Такие примеры мы можем наблюдать практически в каждом крупнейшем современном городе мира — децентрализация свойственна как европейским городам, таким как Лондон, Берлин и Париж, так и крупнейшим азиатским центрам — Токио и Сеулу. Во многих из этих городов можно наблюдать сильное местное самоуправление и развитие институтов гражданского участия.

Следуя мировым трендам, потенциал совместной с жителями работы иногда локально реализуют и в России. Ряд активистов и специалистов такого вида проектирования развивают их с 2011 года, зачастую это происходит в регионах России. Можно выделить отдельные подобные проекты, которые реализовывались в Татарстане, Санкт-Петербурге и в городе Выкса (Нижегородская область). Кроме того, сегодня данные методики обкатываются и на федеральном уровне в рамках проводимого Министерством строительства РФ «Конкурса малых

городов и исторических поселений», где важным условием для получения номинации и бюджетных средств на реализацию проектов является проведение соучаствующего проектирования.

В проведенном нами исследовании, наши респонденты, имеющие опыт реализации таких проектов в современной России, отмечали, что залогом успешности в этом деле является ряд специфических факторов. С одной стороны, за редким исключением, они реализовывались с подачи городской власти, с другой стороны, зачастую важным условием для реализации подобных проектов была малая дистанция между жителями и органами власти, принимающими решения о запуске и развитии таких инициатив.

Масштаб Москвы настолько большой, что эта дистанция возрастает в разы. Кроме того, отдельной ценностью соучаствующих методов является поощряемое ими разнообразие подходов, решений и их зависимость от чувства места, локальной истории и скрытого в них богатства опыта. Москве сильно недостаёт такой локальной идентичности в спальных районах города, где есть высокий потенциал для таких решений.

Современной мировой практике известны случаи применения соучаствующих методов даже при создании долгосрочных стратегий развития крупных городов. Примером в этой области служит Амстердам. В 2012 году был опубликован документ под названием «Структурное видение развития Амстердама до 2040 года». Он появился

в результате пятилетнего исследования, которым руководил Зеф Хемель, заместитель главы департамента городского планирования. В рамках работы над этим документом был воплощён так называемый подход «снизу-вверх» (bottom-up), который был разработан с учетом интересов разных слоёв местных жителей при активном использовании соучаствующих методов. В основе этой работы использовались разнообразные техники и методики соучастия жителей, в том числе и те, которые будут описаны далее, однако, что важно, после многочисленных итераций получилось создать жизнеспособный и эффективный план развития города в XXI веке.

Похожие методы активно используются во многих ведущих городах мира — в Барселоне, в Сеуле и других глобальных мировых центрах, которые успешно развиваются и на данный момент являются лидерами в области конкуренции за человеческий потенциал.

Масштаб Москвы и наша направленность на максимально полное и эффективное раскрытие городского потенциала диктует логику частичной децентрализации, разделения городских и муниципальных полномочий с усилением муниципальной составляющей и координации действий московских департаментов на районном уровне. Всё это позволит приблизить город к человеческому масштабу и выстроить систему, которая сможет раскрыть городской потенциал.

Соучаствующие методы позволяют включать жителей города в реализацию городской политики в её разных областях и улаживать потенциальные конфликты через диалог между разными группами жителей города. Это то, чего сейчас остро не хватает Москве, чья централизованная политика не нуждается в мнении горожан. Бездумно и порой разрушительно реализуется «ковровое благоустройство», не учитывающее местных особенностей и не контролируемое никем на месте. Интересы разных ведомств и организаций не согласуются, из-за чего снова пострадавшими оказываются горожане.

Таким образом, законодательное закрепление соучаствующих практик на московском уровне является одной из приоритетных задач развития местного самоуправления и культуры гражданских инициатив в городе.

Чаще всего соучаствующий подход используется при проектировании городских пространств, однако его можно использовать гораздо шире, чем это принято сейчас в нашей стране и в нашем городе. Главное — это принципы включённости в процесс всех заинтересованных жителей и учёта их пожеланий, которые, как и технические аспекты, могут быть применены в любом вопросе, затрагивающем интересы горожан.

Каждая отдельная ситуация или проблема, которая может решаться посредством соучаствующих методов — это очень индивидуальный набор техник, основанный на чувстве места, состоянии сообщества местных жителей или его отсут-

ствии, возможностях и навыках проектировщиков. Поэтому подходы, основанные на участии жителей, имеют потенциал для использования в различных областях городского управления.

Важно понимать, что соучастие — это не строгий алгоритм, а конструктор, столь же разнообразный, как и сами люди. Многие респонденты подчёркивали, что выбор методов зависит от конкретного проекта, его социальных и физических условий. Кроме того, каждый специалист имеет свой набор инструментов, которые считает наиболее эффективными.

Это делает законодательное закрепление соучаствующих практик сложной задачей, требующей баланса между гибкостью и формальной буквой закона. Но если подробнее рассмотреть соучастие с технической точки зрения, то можно выделить этапы, общие для всех соучаствующих практик.

Предпроектный этап

Этот этап является первым шагом, важным для действия исходя из нужд и пожеланий жителей. Если цель — что-то изменить, то для этого необходима предпроектная работа, которая позволит измерить, что именно и как будет изменено.

На этом этапе требуется провести предпроектное исследование, основанное на визуальном анализе, опросе жителей, составлении ментальных карт и других инструментах, призванных дать организаторам полную картину местности.

Для успеха следующего этапа важно правильно определить группы интересов, существующие среди жителей. В ходе исследования мы столкнулись с критикой популярной возрастной стратификации жителей как слишком поверхностной, не учитывающей человеческие различия. В результате, согласно мнению наших респондентов, возникает ситуация, когда организаторы спрашивают или не всех, или не тех.

Именно до начала работы с горожанами организаторы формулируют, чего именно они планируют достичь. Это важно для того, чтобы суметь правильно оценить результаты после завершения проекта.

Кроме того, именно на предпроектном этапе происходит первичное вовлечение горожан в процесс. И именно здесь могут возникнуть первые трудности, связанные с тем, чтобы убедить людей участвовать. Наши респонденты сталкивались с несколькими основными проблемами: нехватка времени, нехватка ресурсов, отсутствие интереса со стороны жителей. К сожалению, спешка, с которой в Москве проводится благоустройство, и скромные возможности на местном уровне, мешают эффективности низовых инициатив.

Спешка связана с особенностями бюджетного процесса на местном уровне Москвы, поскольку бюджет привязан к годовому циклу. И это отдельная важная проблема, так как малейшая проволочка может помешать реализации проекта. Хотя и работа в «высоком темпе» может в итоге привести

к проблемам с качеством.

Скромные возможности усугубляются расколами в среде муниципальных депутатов, которые могут привести к потере ресурсов на проведение соучастия, если его предлагает муниципальный депутат, оказавшийся в меньшинстве.

Проведение соучастия

Процесс соучастия и используемые в нём инструменты зависят от характера проекта и его масштабов. В рамках каждого проекта складываются правила, которые можно легко операционализировать, используя подход институционального анализа и развития (Institutional analysis and development framework, IAD), разработанный Элиной Остром*.

* Ostrom, E.
(1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.
New York: Cambridge University Press.

Справка: изучая институциональные реформы на протяжении многих лет, Элиной Остром пришла к выводу о невозможности существования универсальных эффективных институтов. Второй её вывод — институты, созданные в ходе самоорганизации, зачастую оказываются эффективней тех, что были внедрены «сверху». Основываясь на этом, Остром сформулировала модель, изначально применяемую для анализа управления такими общественными благами, как водные ресурсы.

Будучи разработанной для анализа управления общественными благами, модель

* Ostrom, E. (2009).
Understanding
Institutional Diversity.
Princeton: Princeton
University Press.

удобна и при определении «правил игры» в городском контексте, в том числе в рамках соучаствующего проектирования. Она предлагает чёткую структуру анализа — семь типов правил* обсуждения, определяющих роли, границы вовлечения, и процесс взаимодействия между участниками.

- Позиция** — какие роли выделяются на данной «арене обсуждения»;
- Границы** — какими характеристиками надо обладать для доступа к позиции в обсуждении;
- Полномочия** — какие права и обязанности соответствуют каждой позиции;
- Агрегация** — как при взаимодействии между участниками и высказывании разных мнений принимаются итоговые коллективные решения;
- Информация** — какая информация и какие каналы информации доступны участникам;
- Плата** — с какими затратами и выгодами связаны участие в обсуждении, его результаты, последствия;
- Масштаб** — какие возможные результаты предполагает взаимодействие.

Определяя эти правила, организатор соучастия определяет то, как будет проходить

сам проект. От этого зависит и то, как и какие техники он будет применять.

Самих техник — великое множество. Однако можно заметить, что каждая из них и все они в совокупности выполняют одну задачу — вовлечь в обсуждение максимальное количество представителей заинтересованных групп. В этом состоит суть метода: сформировать видение проекта с учётом мнений всех заинтересованных сторон, которые в условиях равноправного диалога высказывают свои интересы и «сплавляют» их в единое целое.

На данном этапе проявляются серьёзные проблемы, связанные с нахождением компромисса между разными группами горожан. Все имеют свои интересы, порой взаимоисключающие. Однако задача организатора — погасить острые конфликты и помочь людям прийти к компромиссу.

Самим организаторам важно при этом соблюдать нейтральность. Соучаствующие практики на низовом уровне часто реализуются активными горожанами, имеющими собственные взгляды на разные вопросы. Поэтому есть риск того, что вместо приведения жителей к какому-то решению, организаторы начнут склонять их к собственному «правильному» видению.

Вместе с тем, часто процесс соучастия сталкивается с проблемой сторонних групп интересов. Это не включённые в обсуждение группы горожан или организации, которые, тем не менее, имеют свои потребности. С примерами таких групп столкнулись при реконструкции набережной

петербургской реки Карповки. Владельцы лодок, хранившие их на берегу реки, не были включены в обсуждение, однако имели чёткий интерес продолжать оставлять лодки на месте, где проходила реконструкция. Другим актором стал институт военного кораблестроения, чей бетонный забор необходимо было снести для продолжения работ. В конечном итоге, организаторы нашли решение в обоих случаях, но признали, что невозможно просто смять стороннюю группу интересов — она также становится частью общего диалога в каком-то виде.

Утверждение проекта

Итогом общественного обсуждения должно стать общественное задание — набор требований, сформулированных на основе консолидированного мнения жителей. Он становится основой для конкурса проектов.

Данный этап можно назвать фильтром идей профессионалов. С одной стороны, жители не участвуют непосредственно в создании проекта в его профессиональном исполнении. С другой, обеспечивается полное соответствие идеям жителей, поскольку сначала проекты строятся на их задании, а затем, как это часто бывает, проходят повторные сессии, на которых жители вносят коррективы в проект-победитель. Одновременно с этим, часто формируется экспертное жюри, способное оценить плюсы и минусы проекта на качественно ином уровне.

Так проходит процесс реконструкции Сиреневого бульвара в Троицке. После формирования общественного задания на основе результатов проектной сессии, был объявлен архитектурный конкурс с участием как горожан, так и экспертного жюри. Победившая концепция должна пройти через ещё одну проектную сессию, после чего итоговый результат оформится в финальный проект.

Главной проблемой этого этапа является вопрос тендерных правил и авторского надзора. Согласно мнению респондентов как из архитектурной среды, так из смежных областей, именно это мешает полноценной реализации проекта. Первая половина проблемы состоит в разделении этапов архитектурного конкурса и тендера на выполнение работ. Это приводит к отсутствию гарантий того, что тендер на реализацию выиграет победитель конкурса, а не неизвестная демпингующая фирма. Из этого вытекает проблема надзора за реализацией проекта: такой надзор существует при строительстве зданий, однако в других сферах автор проекта формально не может влиять на подрядчика. Респонденты отмечали, что такое воздействие возможно только на уровне неформального общения.

Постпроектные исследования

Любой проект преобразования требует серьёзных затрат, будь это деньги частного инвестора или бюджет. И конечным потребителям,

горожанам, хочется, чтобы эти средства расходовались максимально эффективно.

Поэтому важен этап постпроектного исследования. Он нужен для того, чтобы проектировщики и заказчики не наступали на одни и те же грабли снова и снова. Оценивая объект в течение нескольких лет, можно выявить и исправить ошибки проекта, которые не видны непосредственно при строительстве, а проявляются постепенно. Но точно так же можно и предупредить эти ошибки в новых проектах.

Эти ошибки могут быть не только техническими, но и экономическими или социальными. И чтобы понять, как перекаладывание плитки отражается на пространстве вокруг, нужно смотреть на процесс благоустройства шире, как на инвестицию средств в социальные и экономические эффекты, а не только лишь эстетику. Хорошие инвестиции должны приносить выгоду, а чтобы понять, какие из них являются хорошими, нужно исследовать реальные эффекты от выполненных проектов.

Таким образом, постпроектные исследования — залог качественного выполнения работ и эффективного расходования средств.

Изменения разных масштабов могут по-разному воздействовать на среду вокруг себя. Разумеется, во дворе дома нет экономической активности, но вот уже улица, на которой находится дом, имеет собственную экономику в виде магазинов на первых этажах и офисов. При этом существуют разные методы оценки экономической эффективности.

Прямой экономический эффект качественных изменений — это рост продаж бизнеса в границах объекта изменений. При этом, как отмечает в своей методике департамент транспорта Нью-Йорка, важен общий объём продаж, а не количество посетителей, разное в разных типах бизнеса*.

* <http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets.pdf>

Ещё один измеряемый эффект — увеличение количества рабочих мест. Оно может быть временным и постоянным. В первом случае это количество рабочих мест, создаваемых самим процессом реконструкции пространства, и чем проект качественней и сложней, тем большее количество рабочих мест для специалистов он создаёт на каждый потраченный рубль. Во втором случае речь идёт об эффектах для бизнеса, который может нанять больше людей, если его дела пойдут в гору.

Наконец, можно измерить количество самих бизнесов и сокращение числа пустующих площадей.

Также одним из основных и легко измеряемых эффектов является рост стоимости недвижимости после окончания проекта.

Оценивая социальные факторы, можно учитывать очень разные изменения. Любой проект может изменить поведение людей, дать им новые возможности, которыми они могут воспользоваться или не воспользоваться. Проект может оказать влияние и в более широком смысле, улучшив или ухудшив среду обитания. Для того, чтобы максимизировать пользу и минимизировать вред для жителей, необходимо проведение постпроектных исследований.

Только через исследование можно понять, как используется территория и объекты на ней. Так, проектировщики и заказчики могут проверить, востребованы ли лавочки в конкретном месте, скольким детям в реальности нужен кружок по рисованию.

Изучая территорию, можно оценить эффективность решений. Если после реконструкции улицы на ней снизилось количество ДТП, то это опыт, который нужно использовать в дальнейшем.

То же касается изменения маршрутов людей и транспорта. Проектировщики должны изучать, какими решениями люди реально пользуются, а какие — пытаются обойти.

Экологические эффекты тоже можно отнести к социальным факторам, как влияющим, прежде всего, на человека. В ряде случаев постпроектное исследование может рассматривать изменения в площади зелёных пространств в расчёте на отдельного человека

Реконструкция территории может изменить состав её жителей, больше образованных специалистов будет стремиться снимать и покупать квартиры в таком месте. С одной стороны, это позитивный эффект, с другой — важно, чтобы он не приводил к неравенству. Поэтому постпроектное исследование может рассматривать и социально-демографические последствия.

На этапе постпроектного исследования важно оценить и эксплуатацию объекта. В ходе исследования респонденты подчёркивали,

что вопрос эксплуатации — один из важнейших. Для этого следует ещё на этапе создания проекта учесть все коммуникации и иные особенности. Но только проводя анализ в течение нескольких лет, можно составить подробное представление об особенностях эксплуатации места. В частности, существует мнение, что благоустройство изначально должно создаваться таким образом, чтобы быть красивым и удобным, но одновременно с этим устойчивым к воздействию на него и неправильному уходу. Если в результате ухода за местом, оно начинает разрушаться, то это является недостатком проекта, который не учёл локальные реалии.

Совместное ведение

Одной из самых важных тем для соучастия является возможность не только самостоятельного определения конечного вида места, но и самостоятельного управления им. Однако эта часть наиболее сложна в реализации. В России практики совместного с жителями управления территорией малоразвиты, для этого не хватает и юридической базы. Можно выделить несколько форматов, в которых контроль со стороны жителей в известной мере реализуется.

Если речь идёт о дворе, то самая базовая форма контроля за ним со стороны жителей — это включение двора в общедомовую собственность. В ряде случаев для этого требуется про-

вести межевание территории и определить, до каких пределов простираются границы дома.

Контроль может осуществляться и через товарищества собственников жилья. ТСЖ обладают ещё большими полномочиями по управлению своей собственностью.

Территории большего размера могут контролироваться горожанами через территориальное общественное самоуправление — форму прямого самоуправления на определённой территории.

Наконец, свои права поможет отстаивать некоммерческая организация. Формальный статус такой организации поможет, например, заключить официальное соглашение с администрацией объекта о помощи в уходе за ним и совместной работе.

Уязвимости

Таким образом, соучаствующие практики выгодны для общества и города, но имеют свои потенциальные проблемы, которые нужно учитывать при реализации.

1 — Проблема с властями. Централизованные общегородские программы не согласованы между собой и не учитывают мнение горожан.

2 — Проблемы с бюджетом. Годичный бюджетный цикл приводит к спешке и нежеланию чиновников усложнять процесс.

- 3 ————— Проблемы с вовлечением. Нехватка времени, ресурсов и интереса горожан может сорвать процесс соучастия.
- 4 ————— Проблемы внутри совета депутатов. Для инициатив на местном уровне Москвы важно, чтобы они находили поддержку большинства депутатов.
- 5 ————— Проблема с компромиссом между группами жителей.
- 6 ————— Проблема со сторонними группами интересов. Чем больше проект — тем больше появляется сторонних акторов, чьи интересы могут пострадать.
- 7 ————— Проблема нейтральности организаторов. Иногда организаторы пытаются навязать жителям своё представление о должном.
- 8 ————— Проблема тендера. Не существует гарантий, что победитель конкурса выиграет тендер на реализацию или тендер не будет саботирован демпингом.
- 9 ————— Проблема авторского надзора. Автор проекта не может легально контролировать реализацию собственного проекта.
- 10 ————— Проблема технических ограничений. Важно учитывать не только красоту проекта, но и особенности местности.

11 ————— Проблема эксплуатации. При реализации проекта важно учитывать возможности его эксплуатации, иначе есть риск его быстрого упадка.

Москва — мегаполис мирового уровня с огромным населением, что даёт городу большое преимущество, но делает управление им чрезвычайно сложным. Мегаполис — это сеть взаимоотношений между людьми невероятной плотности. Столь сложным механизмом невозможно управлять централизованно, смотря на город сверху вниз.

Однако современная структура Москвы предполагает именно такой принцип работы, полагая централизацию более эффективной с технической точки зрения. Для этого исполнительная власть Москвы выстроила чёткую вертикальную структуру от мэра до чиновника управы. В такой вертикали нет места мнению жителей, местному самоуправлению или Московской городской Думе — это внешние «раздражители», отвлекающие от работы. Даже вопрос уборки двора решается на уровне административного округа, поскольку именно префектуры являются учредителями районных «Жилищников».

Такая система порождает и огромную дистанцию между горожанами и властью. Даже работа управ, наиболее близких к «земле» элементов властной вертикали, гораздо больше опирается на мнение вышестоящих чиновников, чем на нужды населения. Физически находясь в одном месте, жители и местные власти находятся в двух разных мирах.

Возвращаясь к исследованиям Элинор Остром, важно отметить эмпирическую доказанность высокой эффективности структур управления, созданных «снизу» самими гражданами. Такие структуры лучше понимают местные проблемы

и качественней управляют ограниченными ресурсами сообщества. Таким образом, именно децентрализация приведёт к повышению эффективности работы, если целью ставится благополучие горожан.

В России есть примеры успешных инициатив, показывающих, что самоорганизация горожан может быть эффективной.

Так, фестиваль «Арт-овраг», который не первый год проходит в Выксе (Нижегородская область), познакомил жителей города с соучастующим проектированием ещё до того, как стал известен в России сам этот термин. С 2014 года жители дворов объединяются, чтобы под кураторством профессиональных архитекторов менять среду обитания собственными руками.

Хороший пример реализации нижней инициативы — реконструкция набережной реки Карповки в Санкт-Петербурге. В 2019 году активисты вместе с жителями создали пространство, ставшее центром жизни местного сообщества. Люди самостоятельного обжили пространство, наполнив его совместными занятиями, курсами, тренировками.

Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды является примером федерального успеха соучастующих практик. Конкурс показал, что соучастие возможно вне зависимости от географического расположения города: с 2018 года его победителями стали 240 городов по всей России.

Наконец, проект Троицк.Среда реализуется прямо в границах Москвы. «Московский»

подход к благоустройству одной из улиц города породил конфликт власти и местных жителей, после чего было решено использовать практики соучаствующего проектирования. Но это также стало возможным благодаря инициативной группе горожан, в которую вошли муниципальный депутат, архитектор и модератор. Организаторы ответственно подошли к процессу соучастия, соблюдая все этапы его проведения.

Объединяет успешные примеры то, что благодаря своим небольшим размерам, в этих городах дистанция между властью и жителями гораздо короче, что положительно сказывается на взаимопонимании.

Всё это ставит перед Москвой задачу реформы системы управления. Чтобы город начал действовать во благо горожан, нужно дать им право определять пути решения локальных проблем. В этом заключается принцип субсидиарности — вопросы должны решаться на самом низком уровне, на котором они вообще могут быть решены.

Иными словами, минимальная необходимость Москвы — это работающее местное самоуправление, имеющее ресурсы и полномочия для управления в рамках района.

Для того, чтобы добиться этого не обязательно выстраивать принципиально новые структуры. Уже сейчас в городе существуют ростки тех институтов, которые могут стать устойчивой базой для внедрения соучаствующих подходов — советы муниципальных депутатов. Сейчас они недостаточно наделены необходимыми для этого пол-

номочиями и функциями, однако являются наиболее перспективной точкой роста для построения институтов гражданского участия.

Сначала обратимся к фактам. Сегодня в Москве на уровне районов по системе мандатных округов выбираются муниципальные депутаты. Избранные депутаты, представляющие округа с численностью избирателей от 10 до 30 тысяч человек, формируют совет депутатов — основу местного самоуправления. В соответствии с законами Москвы муниципальные депутаты нужны для «обеспечения учета мнения населения и органов местного самоуправления при принятии решений органами исполнительной власти города Москвы, повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти города Москвы, усиления роли органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии соответствующих территорий»*.

Однако сегодня их полномочия номинальны и совершенно не отвечают масштабам тех задач, которые призвано решать это звено власти. Создается впечатление, что этот институт власти существует в Москве лишь с декоративными целями и никто не озаботился о наделении его полезными для развития города функциями. Но у этого инструмента есть большие возможности благодаря тому, что местное самоуправление как никакое другое звено близко к жителям районов города, репрезентативно, избираемо жителями и соответствует человеческому масштабу города. Муниципальные депутаты должны

* Закон № 39 от 11.07.2012 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы».

стать реальным институтом реализации развития Москвы на местах.

Также стоит отметить важность городских и районных сообществ в жизни мегаполиса. Такие объединения людей, на основе общих ценностей или общих целей, дают городу его разнообразие и наполнение, способны решать задачи и проблемы, которые не под силу отдельным людям. Их деятельность не предполагает коммерческой выгоды, а направлена на существование, поддержание или внедрение важных гуманитарных, социальных или культурных инициатив. Такие сообщества существуют во всех глобальных городах современного мира и вносят огромный вклад в их развитие.

В результате особенностей исторического развития России в 20 веке, все подобные сообщества, которые не могли бы быть поставлены на службу и под контроль власти — были искоренены. После крушения Советского Союза, в результате отсутствия опыта и институциональных возможностей для существования таких сообществ, а также в следствие низкого уровня социального доверия в российском обществе — такие объединения жителей города встречали большие сложности в процессе своего существования и роста. Поэтому, чаще всего такие сообщества имеют небольшой срок жизни. В Москве, как и в целом, в России — они сталкиваются с недостатком инструментов для реализации собственных проектов и отсутствием необходимой для их существования инфраструктуры.

Однако, мировая практика показывает, что сообщества жителей и активистов часто дают горожанам высокие возможности для самореализации в процессе реальных преобразований городской жизни и усовершенствования всех сфер жизни современного мира — это касается и экологии, и социальной сферы, и информационных технологий, список тем можно продолжать бесконечно.

Получая возможности для роста и развития — такие сообщества становятся коллективным субъектом, который может предлагать власти и жителям большие проекты и воплощать их в жизнь. Также, в мировой практике, такие сообщества часто являются главными защитниками жителей от тех действий власти, которые могут негативно повлиять на город или район.

Можно выделить ряд примеров из мировой практики. Так, некоммерческие организации или ассоциации жителей — один из основных инструментов диалога с властью в Барселоне. Коллективы жителей, объединённые в официально зарегистрированные организации, участвуют в обсуждении стратегий городских властей или представляют собственные идеи.

В Нью-Йорк существует огромное количество некоммерческих организаций, работающих на местном уровне и созданных жителями для жителей. Эти организации создаются для разных целей, например, для помощи соседям или для защиты коллективных интересов. Например, центр сообщества Кингсбридж-хайтс был основан самими жите-

лями района в 1974 году и является важным центром помощи обездоленным и оказавшимся в трудной ситуации. Такая работа позволяет сделать жизнь всей округи лучше и безопасней.

В Бруклине существует целый ряд низовых инициатив, направленных за защиту местных сообществ от джентрификации. Например, союз арендаторов Краун-Хайтс — объединение жилищных ассоциаций 33 домов, возникшее в 2013 году в ответ на незаконные завышения арендной платы и другие нарушения прав жителей. Тем же занята Бруклинская сеть против джентрификации, объединяющая арендаторов, домовладельцев и низовые организации.

Лондонцы также регулярно объединяются для решения коллективных проблем своих сообществ. Так, Группа действия Лафборо Джанкшен (Loughborough Junction Action Group, LJAG) создана волонтерами, живущими и работающими в районе, с целью сделать район приятным для жизни. Группа сумела привлечь в район более 3 миллионов фунтов стерлингов инвестиций и собрать сотни тысяч через фандрайзинг. Проекты LJAG многочисленны и разнообразны. Группа организует арт-проекты, уличные вечеринки, ремесленные мастерские, создала приложение дополненной реальности.

Совместно с советом боро Ламбет, группа работает над созданием плана развития общественных территорий Лафборо.

LJAG управляет собственной городской фермой, где волонтеры выращивают расте-

ния и собирают урожай. При ферме также работает вегетарианское кафе и проводятся мастер-классы.

Всё это стало возможным благодаря более чем десяти годам совместного труда соседей и отстаивания интересов места, в котором они живут.

В соответствии с описанными выше примерами коллективный субъект может быть и представителем более локально очерченных групп городских жителей — это могут быть как сообщества двора или квартала, так и общественные институции при парках и скверах, улицах и районах. Отсутствие или слабое развитие таких институтов в Москве — безусловно негативно сказывается на качестве жизни в городе. Но для того, чтобы они существовали, необходимы инструменты, посредством которых они смогут соучаствовать в городской жизни. Мы видим возможности для появления этих инструментов на уровне районов и уверены, что в долгосрочной перспективе они смогут значительно улучшить жизнь в нашем городе. Кроме того, предлагаемые нами инструменты носят многофункциональный характер и могут служить разным целям, каждая из которых способна добавлять качества городской жизни и городской среде.

Так, среди наиболее важных инструментов мы выделяем — **развитие советов муниципальных депутатов** и создание в каждом районе Москвы **муниципальных общественных центров**. В следующем разделе мы подробнее опишем эти инициативы. Сейчас лишь добавим, что муниципальные советы депутатов и комиссии по соучаствующим

проектам и низовым инициативам, которые можно при них создать — могут дать сообществам возможности для длительной, поэтапной работы и помогут содержательно разворачивать свою деятельность во времени, в то время как муниципальные общественные центры могут стать инфраструктурной базой для их существования и помочь проектам с помещениями для собраний, встреч, проведения мероприятий, а в некоторых случаях и с фактическим базированием проектов на территории.

Полезным будет резюмировать, чего сейчас нет в Москве и чего мы стремимся добиться благодаря инициативам. Итак, чего нет в Москве и чего мы хотим добиться:

1 Построение системы участия жителей города в принятии локальных решений, связанных с их жизнью;

2 Координация больших городских программ на локальном уровне, создание инструментов тонкой настройки городской политики и повышение эффективности городского управления;

3 Приведение системы управления городом к человеческому масштабу, возможность вносить изменения в городскую жизнь на уровне районов, улиц и дворов;

4 Развитие городских и районных сообществ, создание инфраструктуры для их общественно-полезной деятельности;

5 Создание механизмов развития городских инициатив, системных и институциональных мер, направленных на создание города как «общего дела», города сделанного людьми и для людей, города, как результата труда разных субъектов и синергетических эффектов от их работы.

Для того, чтобы этого добиться, необходимо создать и развивать «точки сборки» города. Ими должны стать **советы депутатов и муниципальные общественные центры.**

Советы муниципальных депутатов

выделяются нами потому, что они уже сейчас являются выборными органами, приближены к горожанам и чаще всего состоят из местных жителей и даже формально, с точки зрения нормативных актов, имеют близкое к необходимому описание, однако в данный момент в системе московской власти носят скорее декоративный, нежели содержательный характер.

Муниципальные депутаты могут стать важным звеном в управлении городом, которые будут обеспечивать согласование интересов местных жителей с планами московского правительства относительно проводимых преобразований в жизни города. Выстроенная сегодня система управления мегаполисом имеет односторонний характер и работает исключительно сверху вниз. Наша инициатива направлена на создание более сбалансированной и репрезентативной системы, которой можно добиться только построением и развитием системы, работающей с низовыми инициативами жителей города. Так, на уровне предложений, выносимых на общественное обсуждение, мы выделяем **районные проектные офисы исполнительной и законодательной власти** (далее «проектный офис»), **комиссии муниципального совета депутатов по соучаствующим практикам и развитию низовых инициатив**. Данные предложения являются приблизительными и нуждаются в корректировке через совещания рабочих групп, состоящих из заинтересованных муниципальных депутатов, городских активистов, специалистов в области городского проектирования, планирова-

ния, местного самоуправления и органов исполнительной власти.

Цель этого документа – обсуждение возможной реальной альтернативы реформе городского управления в Москве.

Проектные офисы районов могут формироваться из представителей всех ведомств исполнительной власти и ресурсных организаций города, чья деятельность осуществляется в том числе на территории районов города. Кроме того, в такой проектный офис должны входить представители префектуры, управ, управляющих компаний и муниципальных депутатов, а также представители профессиональных сообществ города. Данные проектные офисы должны согласовывать реализуемые на территории района программы и проекты, с целью (если это возможно) недопуска дублирующих работ. Кроме того, результатом работы такого проектного офиса должен быть план мероприятий в районе, который впоследствии выносится на обсуждение и одобрение совета муниципальных депутатов района. Необходимо предусмотреть и прописать такую процедуру, которая позволит с одной стороны дать муниципальным депутатам возможность влияния на городские программы и их исполнение, а с другой стороны будет ограничиваться пределами компетенций муниципальных депутатов в рамках представляемого ими района.

Данная мера может повлиять на рост численности сотрудников отраслевых департаментов и фонда оплаты их труда. С целью экономии

бюджетных ресурсов возможно создание проектных офисов, где представители органов исполнительной власти могут представлять окружной уровень или могут вызываться на заседания рабочих групп по конкретным реализуемым проектам из департаментов городского правительства.

При муниципальных советах должны быть сформированы **комиссии по соучаствующим практикам и комиссии по низовым инициативам**. По итогам обсуждений на комиссиях, предложения, сформированные в результате их работы, выносятся на голосование совета муниципальных депутатов. После одобрения совета оформляется запрос в префектуру со сметой проекта, на который необходимо выделить средства или проект финансируется из бюджета муниципально-го образования или в профильные департаменты.

Комиссия по соучаствующим практикам должна вести реестр территорий, которые предоставили подписи жителей относящихся к ним домов, желающие запустить процедуры соучаствующего проектирования. Внутрирайонные территории могут благоустраиваться только через механизм комиссии по соучаствующим практикам. Так, если исполнительные власти или коммерческие предприятия хотят реализовать проект, связанный с благоустройством территории — им необходимо заручится поддержкой местных жителей, собрав подписи и инициативную группу, которая сможет стать общественным советом или ассоциацией дан-

ного проекта. Также данные комиссии должны работать с инициативным бюджетированием, которое тоже относится к соучаствующим методам. Подробнее о планах внедрения этого механизма, как и необходимом количестве подписей жителей для запуска проектов мы расскажем позднее.

Кроме того, по замечаниям наших респондентов, на уровне соучаствующих практик необходимо предусмотреть возможность отхода от годового бюджетного цикла, также должна быть предусмотрена обязательность процедуры авторского надзора со стороны архитектора или проектировщика на всех этапах реализации проекта.

Договор с исполнителем проекта должен заключаться от лица муниципалитета. При комиссии должны быть специалисты из аппарата муниципалитета, которые являются экспертами в области проектирования или городского развития, они должны также иметь свой голос в совете.

Комиссии по развитию низовых инициатив, должны работать с общественными проектами на территории района. Они также создают реестры общественных проектов существующих в районах, помогают общественным проектам в коммуникации с исполнительной властью города, готовят предложения для проектного офиса, действующего при участии муниципального совета депутатов, следят за деятельностью сообществ и общественных организаций и реализацией совместных с ними проектов, готовят предложения для голосования на

совете муниципальных депутатов для софинансирования проекта (предполагается схема частно-государственного партнерства, часть средств может собираться общественными организациями с помощью краудфандинга).

С целью успешной работы по этим направлениям в аппарате муниципальных депутатов должны работать люди, которые могут помочь гражданам с оформлением смет, всей сопутствующей документации, помочь провести этапы соучаствующего проектирования, социологи и медиаторы.

Деятельность территориальных органов исполнительной власти, таких как Префектуры и Управы может носить исключительно административный характер. Возможен вариант с выборностью главы управы советом муниципальных депутатов и его полная подотчётностью совету.

Муниципальные общественные центры должны создаваться в каждом районе города и становиться главными культурными, досуговыми и организационными точками в районах Москвы. Так, они должны представлять собой территорию, направленную на развитие городских творческих активностей и социальных проектов — жители района голосуют за проектное наполнение данных территорий (сколько помещений отдать под дополнительное образование, под кружки детского и взрослого творчества). Отдельная квота по помещениям будет предоставлена для художественных мастерских, офисов социальных проектов и общих залов собраний.

Возможно также формирование соседских центров, однако предпочтительнее будет, если соседские центры также будут функционировать и внутри кварталов города, для них могут использоваться помещения общеобразовательных школ во внеучебное время.

Часть территории муниципального центра может сдаваться для малого бизнеса — такого как фудкорты, магазины экологического питания, магазины ремесленных или творческих товаров. По выходным на территории муниципального центра можно проводить ярмарки районного значения, где будут представлены не только продуктовые товары, но и отведено место для местных ремесленников, товаров ручной работы.

Также, на территории общественных центров могут существовать коворкинги, где жители города могут поработать и провести время. Текущую и операционную деятельность центра должен осуществлять выбранный общественным советом менеджер.

Предпочтительным, на наш взгляд, является размещение общественных центров в постройках, представляющих историческую и культурную значимость. Данные центры должны также иметь территорию, где можно проводить разнообразные мероприятия и фестивали, не только районного, но иногда и городского значения.

Кроме того, такими общественными пространствами могут стать и районные спортивные учреждения — стадионы, манежи. Управляться

они могут также через работу общественных советов и нанятых этими советами менеджеров. В совет при общественном спортивном объекте могут входить как жители района, так и муниципальные депутаты, а также представители исполнительной власти.

Необходимо подчеркнуть, что данные алгоритмы и меры, направленные на развёртывание соучаствующих методов и развитию низовых инициатив в Москве, могут работать прежде всего в конфигурации с выборными должностными лицами. Наиболее эффективной является схема с построением таких механизмов через систему муниципальных депутатов. Представляется опасным, нецелесообразным и непродуктивным создавать эти институты внутри системы исполнительной власти, потому что закрытость, кулуарность и отчуждённость от города и его жителей — системные проблемы исполнительной власти, которые не могут быть решены иначе, как распределением части её полномочий между другим институтам городской власти. Кроме того, в своей нынешней конфигурации проблема отсутствия диалога является следствием системы «ручного управления» городом, в то время как наши инициативы направлены на создание альтернативных, институциональных мер, призванных создать систему, основанную на мнении горожан и предусматривающую возможность влияния горожан на эти процессы через выборы муниципальных депутатов.

Также необходимо отметить, что соучаствующие методы должны работать и на более локальном уровне — на уровне улиц и дворов.

Московские дороги разбиты на семь категорий: от пешеходных зон и районных проездов до магистральных улиц. И все они — вне зависимости от категории — реконструируются централизованно московскими властями и их подведомственными организациями.

С одной стороны, такой подход должен обеспечивать единство транспортной политики города. С другой — централизация создаёт дисбаланс в соблюдении интересов разных сторон:

→ **Не учитываются интересы проживающих на улице горожан (в том числе живущих рядом с дорогами и транспортными артериями)**

За последние годы в городе возникло много конфликтов, связанных с дорожным строительством: от расширения тротуаров, сужения проезжей части и до строительства хорд под окнами жилых домов. Такие столкновения — последствия полного игнорирования не только желаний, но и прав горожан.

→ **Не учитываются интересы расположенного на улице бизнеса**

Масштабные реконструкции улиц полностью меняют облик бизнеса, находящегося на них. Немногочисленные исследования центральных улиц, подвергшихся реконструкции, показывают, что структура бизнеса меняется коренным образом, изменяются и ценовой сегмент, и тип бизнеса. Безотно-

сительно того, являются перемены позитивным или негативным последствием для общества в целом, интересы бизнеса также должны учитываться. Особенно когда речь идёт о малом бизнесе, для которого в Москве зачастую не созданы нормальные условия и не продуманы эффективные решения в процессе городского планирования.

→ **Не просчитываются экономические эффекты от изменений улицы**

В реконструкциях улиц полностью отсутствует экономическое измерение, хотя улицы города — один из важнейших столпов городской экономики. Авторам проектов не интересно, как изменения отразятся на экономике улицы, какие решения убивают её, а какие — стимулируют. Однако именно этим вопросом не в последнюю очередь должны интересоваться власти города.

→ **Улицы унифицируются «ковровым благоустройством»**

Благоустройство улиц — необходимый процесс, но в рамках существующего подхода они становятся похожими как две капли воды. Масштабность требует унификации, а унификация — радикального упрощения. Таким образом, москвичи вместо родных улиц приобретают некое пространство, которое даже при должном качестве работ является просто скучной копией соседних дорог.

Улица также может быть примером соучаствующего проектирования. Актуальный

пример вовлечения жителей в изменение городского пространства — модель «мастерских социально-диалога», разработанная Институтом социологии Варшавского университета *, и применённая в поселениях разного размера: от деревни Билгорай и небольшого города Голдап до Варшавы. Яркий пример использования модели — реконструкция Кавечинской улицы в Варшаве **, прошедшая в 2011–2012 годах, которая предварялась соучаствующими методами в октябре–ноябре 2010. Для оценки этого примера стоит учитывать, что жители улицы преимущественно находятся в худшем положении, чем средний варшавянин: уровень образования и заработной платы значительно ниже, а возраст и уровень безработицы — гораздо выше.

① На первом этапе было проведено предпроектное исследование территории, включавшее осмотр территории, уличный опрос и серию глубинных интервью с активистами, экспертами, представителями расположенного на улице бизнеса и НКО.

② Второй этап — приглашение жителей поучаствовать в мастерских. Процесс отбора регулировался так, чтобы не просто собрать как можно больше людей, а представить как можно больше социально-демографических групп.

③ Третий этап — это непосредственно соучаствующее проектирование в формате ряда вышеописанных мастерских.

* Probosz, M., & Sadura, P. (2011). *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*. Warsaw: Institute of Sociology, University of Warsaw.

** Sadura, P. and Olko, D. (2016). "Sociological Intervention as a Reaction to the Crisis of the City: Public Consultation in Warsaw", *Public Spaces: Times of Crisis and Change (Research in Urban Sociology, Vol. 15)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 401–421.

Отдельно была проведена мастерская для экспертов и организаций, расположенных на улице. В ней приняли участие специалисты по транспортному планированию, представители расположенных на улице университета и церкви, архитектор и городской планировщик. Вместе они сформулировали базовое видение развития улицы, которое легло в основу мастерских, проведённых уже с местными жителями.

На этих мастерских жители и «пользователи» Кавечинской, в рамках модерлируемой дискуссии, обсудили собственные нужды и требования к функционалу улицы. В этом им помогли предоставленные организаторами карты, фотографии и изображения возможных вариантов реконструкции улицы. По итогам этих сессий, высказанные предложения были сгруппированы в 57 категорий, объединённых в 6 тем (схемы движения; парковочные места; адаптация улицы к нуждам незащищённых участников дорожного движения, в том числе людей с особыми потребностями; типы поверхностей; эстетика; другое).

Для подготовки к финальной сессии все предложения были оценены в разрезе потенциальных сложностей (например, технического или организационного характера). На этой мастерской жители, чиновники, архитекторы, представители ответственных за реконструкцию организаций и другие эксперты собрались вместе для решающего обсуждения предложений и голосования по каждому из них.

Через пять дней, сразу после воскресной службы, чтобы привлечь как можно больше людей, на площади перед располагающейся на улице базиликой были торжественно анонсированы результаты обсуждения. В дальнейшем именно они стали базой для проектных условий реконструкции улицы.

Важно, что модель мастерских социального диалога **предусматривает обязательные постпроектные исследования**. Её разработчики, будучи частью академической среды, нацелены не только на выполнение проекта, но и на научную обоснованность своего подхода. Основные методы — это интервью и анализ местных газет и вебсайтов.

Аналогичная модель соучастия в масштабах улицы может быть реализована и в Москве — она достаточно проста и универсальна. Разумеется, требуется при этом учитывать масштабы Москвы. Поэтому прежде всего, применение соучастующих практик касается улиц районного значения, где изменения не так сильно скажутся на транспортности города.

Из варшавского примера стоит заимствовать подход к границам вовлечения в соучастие. В масштабах улицы важно учитывать мнения не только её жителей, но и пользователей улицы. Это касается расположенных на ней организаций и бизнеса, которые имеют собственные интересы и потребности. Но также это может касаться и пользователей улицы, например, автомобилистов, регулярно проезжающих. Так организаторы смогут создать проект, по-настоящему удовлетворяющий все стороны.

Если до этого речь шла об общественных пространствах, то двор дома – пространство гораздо более приватное. Это должно учитываться при проектировании во избежание излишне шумных активностей во дворе.

Однако сейчас это приватное пространство отчуждено от жителей. Они не оказывают влияния на то, как оно формируется. Московские подрядчики идут по самому простому пути унификации своей работы и штамповки готовых решений. Такие дворы создаются без учёта физических и социальных особенностей местности.

Отчасти это связано и с тем, что сами проектировщики не могут определить, для чего же нужен двор. Наши респонденты отмечают, что часто в Москве игнорируются интересы больших социально-демографических групп. Двор рассматривается как место для автомобилей, маленьких детей и пожилых жильцов.

Конечно, на деле этих групп гораздо больше, но они исключены не просто из процесса, а вовсе из поля зрения. Исчезло то разнообразие, которым когда-то наполняли московские дворы сами жители.

При этом из-за приватности и малого размера во дворе может быть сложнее договориться, чем в масштабе улицы. Двор ближе всего к дому, а значит важнее всего. При соучаствующем проектировании регулярно возникают конфликты

из-за парковок (следствие транспортных проблем города) или детских площадок.

Один из вариантов решения проблемы конфликта – осознание потребности в изменении самими жителями. Московские дворы должны обустриваться по их инициативе. Эта инициатива должна быть коллективной, поддержанной и другими жильцами дома (или домов).

Такая модель реализуется в Барселоне, где жители формируют соседские ассоциации для коллективного представления своих идей городским властям, что наделяет эти идеи большим весом, чем частную инициативу одного горожанина.

Это позволяет вывести идею на новый уровень взаимодействия, в частности, благодаря тому, что все стороны будут иметь дело с единым мнением, которое вырабатывается внутри коллектива. Кроме того, необходимость взаимодействия даст толчок к развитию местного сообщества и облегчит дальнейшее соучастие.

Собранные подписи представляются комиссии по соучаствующему проектированию совета муниципальных депутатов, после чего тот вносит инициативу в общий реестр района.

При этом, предлагаемая система должна предполагать право сказать «нет» изменениям как сверху, так и снизу.

Таким образом, соучаствующие методы могут и должны применяться в Москве на уровне районов, улиц районного значения и при благоустройстве дворовых территорий.

Отсутствие коммуникации между властями города и его жителями напрямую влияет на его развитие. Такая ситуация порождает конфликты и укрепляет недоверие между ними. Однако выстраивание рабочего диалога между разными участниками городской жизни возможно, и наш доклад посвящён поиску решений этой задачи.

Принципиально важно выстроить работающую структуру, способную решить отдельные составляющие этой большой проблемы. Несогласованность действий властей, общественное недоверие и отсутствие реализации человеческого потенциала Москвы – в сумме всё это мешает здоровой городской атмосфере и успешному развитию города в 21 веке.

Чтобы решить вопрос несогласованности действий разных структур городской власти, нужно создать районные проектные офисы, координирующие все работы разных организаций на территории города. Механизм такой координации предполагает баланс интересов, поэтому кроме исполнительной власти в таких офисах должны быть представлены муниципальные депутаты и независимые профессионалы, а также представители профессиональных сообществ.

Лечение общества от недоверия – долгий процесс, однако первым шагом должна стать передача вопросов благоустройства на уровень муниципалитетов. Управление процессами, основанное на внимании к деталям и сохранении идентичности района, нивелирует сами источники недо-

верия и конфликтов.

Горожане должны получить возможность реализовывать свой потенциал через участие в принятии решений, касающихся их среды обитания. Для этого им нужны работающие институты, способные учитывать их потребности и запросы – местное самоуправление подходит на эту роль лучше всего. Создав муниципальные общественные центры как точки притяжения для жителей районов для общения и комиссии при советах муниципальных депутатов для учёта мнений и реализации механизмов соучастия, возможно реализовывать более эффективные индивидуальные решения. Это позволит горожанам активней включаться в процессы управления городом как общим для всех пространством для жизни.

Важно напомнить, что данный доклад является рамочным описанием предлагаемых изменений и разные его элементы могут корректироваться по результатам общественного обсуждения и работы групп, которые будут сформированы после его публикации.

Так, предполагаются обсуждения доклада как с ассоциациями муниципальных депутатов, так и с представителями профессиональных сообществ. Нашей целью является создание институциональных мер, которые будут направлены на развитие инструментов гражданского участия и соучаствующих методов в Москве.

Кроме того, для успешной реализации соответствующих инициатив необходимо про-

ведение совместных проектов с заинтересованными активистами, представителями профессиональных сообществ и другими активными участниками городской жизни. Только поддерживая интерес к данной теме, формируя вокруг неё сообщество и регулярно обращая на неё общественное внимание будет возможно успешно реализовать выработанные инициативы.

В результате обсуждения доклада будут сформированы пакеты законодательных инициатив, которые будут продвигаться через депутатов Московской городской Думы.

Данные инициативы должны быть оформлены таким образом, чтобы каждая из них могла действовать какое-то время автономно и лишь после принятия всех пакетов могла стать элементом целостной системы.

Москва нуждается в инструментах системного влияния жителей на политику городских властей.

Доклад подготовлен в рамках проекта «Право на город» Фонда развития культуры гражданских инициатив «Открытый город».

Учредителем и идейным вдохновителем фонда является депутат Московской городской Думы седьмого созыва, глава фракции Яблоко в МГД — Максим Сергеевич Круглов.

Выполнено при поддержке фракции партии Яблоко Московской городской Думы.

Над текстом доклада работали Артём Фельдман и Семён Уласевич под общей редакцией Максима Круглова.

По всем вопросам, связанным с докладом, обращаться:

Артём Фельдман

thisisfeldman@gmail.com
@artemfeldman
+7 (916) 230-95-22

Семён Уласевич

ulasevichs@gmail.com
@ulasevichs
+7 (916) 870-37-62

