

TSVETKOVA Ol'ga Viktorovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Associate Professor of Ulyanovsk State University (L. Tolstogo str., 42, Ulyanovsk, Russia, 432017; tsvetkovaov@mail.ru)

THE POLITICAL SPACE IN REGIONAL DIMENSION: CENTRE AND PERIPHERY

Abstract. The article is devoted to the theoretical study of political models of the relations «centre – periphery». The special attention is paid to the economic approach and to the process of the spatial polarization in the regional dimension.

Keywords: political space, regional dimension, center, periphery, economic approach, polarized space

УДК 316.334.3

МАКАРЕНКОВ Евгений Викторович – д.филол.н., профессор кафедры политологии Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана (105005, Россия, г. Москва, 2-я Бауманская ул., 5; senushok@mail.ru)

РАЗВИТИЕ МЕГАПОЛИСА: ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Аннотация. В статье анализируются некоторые проблемы развития крупного города. Рассматривается социально-политическая субъектность крупного города в условиях XXI столетия. Политическая успешность мегаполиса ставится в прямую зависимость от общественного участия его жителей.

Ключевые слова: город, институты власти, мегаполис, население, общественное участие, развитие территории

Политика как вид деятельности традиционно рассматривалась в рамках города (полиса). Однако в XX в. основным политическим субъектом уверенно стало государство, а объектом – его территория и население. Представляется, что в XXI столетии акценты понимания и организации политики вновь смещаются в сторону крупных городов. Отметим несколько явных причин такого утверждения.

1. Урбанизация на нашей планете не завершена и в политике от количественных показателей постоянно смещается в сторону качественных оценок и трендов (расширение Москвы – это тренд). Территории ряда маленьких стран фактически стали сплошным городом.

2. Более высокий уровень жизни, культуры и безопасности жизнедеятельности пока обеспечен в крупных городах.

3. В каждом крупном городе формируется своя культура жизнедеятельности. Не случайно многие жители нашей страны не любят москвичей, а они в свою очередь – питерцев и т.д.

4. Многие крупные города активно включены в борьбу за ресурсы как внутри страны, так и вовне ее. Банки (деньги) в основном сосредоточены в мегаполисах. А где деньги, там инвестиции и развитие.

5. Как правило, мегаполисы имеют свою специфичную организацию местной власти. В России ее имеют сегодня Москва и Санкт-Петербург.

Может ли власть крупного полиса обойтись без активного участия организованных и неорганизованных граждан в решении городских дел?

Решение проблемы территориального планирования поселений в истории часто зависело от управленческих задач. В обществах с доминирующей центральной властью города формировались на основе общегосударственных концепций, максимально соответствуя стандартам. Унификация слабо учитывала мнения людей и социума, создавая напряжение в межгрупповых коммуникациях, и могла вести к снижению доверия населения к принимаемым решениям.

Современные концепции территориального расселения людей уже не рассматривают город как набор архитектурно-планировочных решений, а трактуют его в виде социально-экологической системы, представляющей собой форму открытой системы, состояние которой меняется в соответствии с жизненным циклом и окружающей средой [Костарев 2003: 221]. На наш взгляд, снижение рисков развития полисов возможно в условиях включения общественного городского мнения в механизмы контроля за состоянием и развитием городской среды обитания. Тогда граждане будут исключать неприемлемые для местного сообщества варианты изменений городской инфраструктуры, заставляя местную власть вносить естественные требования жителей в градостроительные планы.

Интересным представляется опыт, которым поделился участник международного форума «Социальная инноватика. Муниципальный опыт», проведенного в августе 2014 г. в Вологде, идеолог соучаствующего проектирования профессор Г. Санофф (США). Он считает, что в проектировании развития небольшого населенного пункта, микрорайона уже на начальном этапе непосредственно должно участвовать население, особенно молодежь. Небольшой группой урбанистов при этом проигрываются различные схемы размещения домов, зон отдыха и развлечений, парковок машин и т.п. Такой подход позволяет максимально учитывать запросы жителей города, ради которых и производятся работы по благоустройству жизни.

Как вовлечь в процесс совместного развития города разные группы интересов? Обозначим проблемные поля, общие для приложения сил всех заинтересованных сторон городской территории. Город на макроуровне – система взаимодействия групп интересов. Это население города (фактически – заказчик преобразований/изменений); бизнес, выступающий основным производителем товаров и услуг для населения; администрация и иные институты, обеспечивающие процедуры управления городом и являющиеся менеджерами городской жизни; СМИ, выполняющие функции наблюдения за происходящим и информирующие о ситуации в городе.

Идеальная схема взаимодействия подразумевает непосредственную связь каждого с каждым, но такая система сложна для практической реализации и не обеспечена соответствующими нормативно-правовыми документами и организационными структурами. В настоящее время взаимодействие в крупных городах организовано, как правило, на двусторонней основе. Администрация взаимодействует с участниками городского сообщества опосредованно – через представителей групп интересов, которые могут иметь свои дополнительные интересы, не согласующиеся с интересами населения. В такой системе необходимо создать или развить надежные связи (коммуникации), обеспечивающие устойчивость входящих в них участников.

В решении задачи согласования интересов участников городской жизни существует ряд проблем.

1. Недостаточный уровень доверия между различными акторами города.

2. Отсутствие единой коммуникационной среды, связывающей все группы интересов. Так, эксперт по городским сообществам, урбанист и партнер Центра территориальных инициатив «Архиполис» С. Муругов считает: «Любое общественное пространство имеет три уровня. Первый – это физическое пространство, ландшафт и инфраструктура. Второй – социальное пространство: сообщества и их социальные связи. Третий – культурные коды, история, связанные с местом»¹. По этой методике следует искать пути решения проблем обустройства среды обитания.

3. Отсутствие единого консолидированного центра управления подготовкой, принятием и исполнением плана развития, причем такого, который будет выполнять не распорядительные функции (это прерогатива правительства), а функции, консолидирующие и организующие проекты.

Целенаправленное объединение всех акторов позволит создать сосредоточенное (кумулятивное) действие по развитию города. Решение любых проблем подразумевает использование эффективных социальных технологий. Для вовлечения всех заинтересованных сторон в развитие города разработана и широко используется

¹ Бурт С. 2014. Жители предлагают, проектировщики учитывают. – *Северо-Запад*. № 35/213. С. 5.

процедура общественного участия (*public participation*). В российской практике эта технология тоже имеет положительный опыт, например в виде требований о проведении публичных слушаний по проектам развития территорий. Публичные слушания – один из этапов общественного участия, причем не первый. Иногда складывается парадоксальная ситуация, когда заинтересованные стороны, которые не участвовали в подготовке решения, привлекаются для его обсуждения. Например, в июле 2014 г. были проведены публичные слушания для жителей района Куркино г. Москвы, где проходило обсуждение проекта строительства новой развязки при въезде со стороны МКАД в Химки-Куркино. Выступавший представитель от Мосгорпроекта, отвечая на возникающие у жителей критические вопросы по дорожному проезду, заявил, что проект утвержден и он просто доводит его до жителей района. Такой подход явно идет вразрез с интересами населения.

Именно из-за нарушения алгоритма и логики постепенного вовлечения заинтересованных сторон в планирование усиливается неизбежный конфликт между населением и теми, кто готовит территориальный план развития. Как правило, заинтересованные стороны готовы только критически оценивать вариант, в разработке которого они не принимали участие. Тем не менее требование законодательства о публичных слушаниях заставляет проектировщиков внедрять и другие этапы общественного участия, избегая конфликтов с фактическими потребителями их продукции. Таким образом, общественное участие не только приносит дополнительные работы, но и повышает эффективность работы.

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

- не всегда возможно достигнуть консенсуса, а решения становятся менее четкими, поскольку необходимо учесть разные точки зрения;
- люди зачастую пассивны при реализации собственных интересов, а занимают активную позицию лишь тогда, когда им что-то угрожает;
- участие общественности замедляет процесс принятия решений и требует дополнительных ресурсов;
- общественность может ожидать слишком многого от своего участия в принятии решений и поэтому разочаровывается, когда ее мнение учитывают частично;
- властные структуры могут относиться к участию общественности с некоторым цинизмом (неприятие общественных инициатив);
- происходит размывание ответственности, т.к. слишком много людей вовлечено в процесс принятия решений;
- представители общественности не всегда являются экспертами, что может привести к снижению качества подготовки решений.

Практические формы общественного участия. В администрациях городов разработано множество форм участия граждан в городских делах. Однозначно определить, какая форма будет наилучшей, не представляется возможным до начала реализации процедуры общественного участия, поэтому процесс должен постоянно поддерживаться специалистом – фасилитатором¹.

Выделим несколько городских форм вовлечения заинтересованных сторон в процесс выработки совместного решения.

Общественные слушания на сегодняшний день – наиболее формализованная и структурированная форма работы с заинтересованными сторонами, которая имеет целью информирование широких общественных кругов, свободное обсуждение различных точек зрения на проблему и выработку взаимоприемлемых решений. Предполагается фиксация тем обсуждения, обязательное распространение предварительной информации, доступность документированной информации по обсуждаемой теме, составление итогового документа как отражающего согласие участвующих сторон, так и фиксирующего разногласия. Типичными стали публикации в

¹ Фасилитатор – человек, занимающийся организацией и ведением групповых форм работы с целью повышения их эффективности. Его задача – следить за регламентом и способствовать комфортной атмосфере, сплочению группы и плодотворному обсуждению. Группы поддержки и взаимопомощи относятся к тем видам групповой работы, при которых необходимо присутствие фасилитатора.

окружных и районных печатных СМИ, на соответствующих сайтах оповещений о проведении публичных слушаний, а также заключений о их результатах.

Общественные (публичные) слушания организуются префектами административных округов, управами районов по различным вопросам благоустройства и развития территорий.

Городская общественная палата (ОП) в Москве является постоянно действующим независимым коллегиальным совещательным органом, осуществляющим свою деятельность на общественных началах на основе добровольного участия в ее деятельности граждан, проживающих в Москве, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории столицы. Формально ОП создается в целях согласования общественно значимых интересов жителей столицы, некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории столицы, органов государственной власти и органов местного самоуправления Москвы. ОП состоит из 64 членов. Его состав формируется из 20 граждан, утвержденных мэром Москвы, 24 представителей местных или региональных общественных и некоммерческих организаций, действующих в пределах границ административного округа, избираемых на окружных конференциях, и 20 представителей некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Москвы, которые избираются членами ОП, утвержденными мэром Москвы, и членами ОП – представителями округов, избранными на окружных конференциях¹.

Деятельность ОП Москвы направлена на решение таких задач, как содействие развитию институтов гражданского общества; привлечение граждан, некоммерческих организаций к открытому и гласному обсуждению вопросов развития г. Москвы; выдвижение, поддержка и реализация гражданских инициатив; взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления; содействие защите прав граждан и их объединений, развитие демократических институтов в г. Москве; участие в формировании социально-экономической политики г. Москвы; взаимодействие с ОП РФ, общественными палатами субъектов РФ.

В 2013 г. было проведено 3 собрания палаты, 4 заседания Совета палаты, а также около 200 заседаний отраслевых комиссий (в состав палаты входят 14 комиссий), рабочих групп и других мероприятий, организованных в рамках приоритетных направлений деятельности. В период с 2011 по 2013 г. правительство Москвы приняло 17 городских государственных программ, позволяющих сосредоточить ресурсы городского бюджета на решении наиболее важных задач. В рамках данных программ осуществляется расходование более 95% средств городского бюджета. Общественная палата в этом смысле проявила бóльшую активность по сравнению с Общественным советом, на смену которому она пришла. На наш взгляд, ОП Москвы действительно аккумулирует общественные силы города.

Круглый стол – процедура менее формализованная, предназначенная в первую очередь для организации открытой дискуссии. Задачи общественных слушаний и встреч за круглым столом близки, а различия заключаются в масштабах мероприятия и способах оформления решения. Так, в рамках международного форума «Социальная инноватика. Муниципальный опыт» был проведен содержательный круглый стол по теме «Построение городского партнерства. Механизмы социального проектирования». В обсуждении темы приняли участие члены Общественного совета при администрации города, представители бизнес-структур, заместители главы города и другие заинтересованные лица.

Неформальные встречи в малых группах позволяют добиться большей доверительности и снижают конфликтность, а при взаимном стремлении к компромиссу облегчают сотрудничество. *Семинары-тренинги* эффективны, когда предстоит новый сложный социальный проект. Показателен пример проведения семинара по урбанистике в районе Митино г. Москвы, на территории которого располагается природный парк, рассматриваемый во всероссийском масштабе как проект

¹ Указ мэра Москвы от 23.01.2013 N 4-УМ «О формировании Общественной палаты города Москвы». – *КонсультантПлюс* (проверено 24.10.2014).

реконструкции¹. *Референдум* – форма общественного участия, предполагающая непосредственное влияние заинтересованных сторон на решение; он обеспечивает принятие решения, поддерживаемого большинством. *Консультативные или координационные советы* обеспечивают прямое участие общественности в принятии значимых решений и являются наиболее перспективной и эффективной формой сотрудничества.

Одним из важнейших преимуществ общественного участия является логичный и простой с организационной точки зрения жизненный цикл, который включает в себя следующие этапы: 1) информирование; 2) выявление мнений; 3) обсуждение; 4) принятие решения; 5) обратная связь [Общественное участие... 2010: 97]. Следование этому циклу обеспечивает выполнение главной задачи общественного участия – формирование консолидированного решения, которое имеет высокую степень доверия со стороны всех стейкхолдеров² и поддерживается населением.

Список литературы

Костарев С.В. 2003. Концепция «единого» города в механизме устойчивого развития государства. – *Проблемы развития российской государственности*. Москва-Омск. С. 218-230.

Общественное участие: теория и практика взаимодействия заинтересованных сторон в развитии местного сообщества (авт.-сост.: Е.В. Перфильева, И.В. Мальцева, К.И. Степаненко). 2010. Новокузнецк. 230 с.

МАКАРЕНКОВ Evgenij Viktorovich, Dr.Sci.(Philos.), Professor of the Chair of Political Science, Bauman Moscow State Technical University (2nd Baumanskaya str., 5, Moscow, Russia, 105005; senushok@mail.ru)

DEVELOPMENT OF MEGALOPOLIS: PUBLIC PARTICIPATION AS A POLITICAL PROBLEM

Abstract: In this article some problems of the megalopolis development are analyzed. The author considers socio-political subject of the megalopolises in the 21st century. The dependence of the megalopolis' political success from its inhabitants' public participation is postulated.

Keywords: city, institutions of power, megalopolis, population, public participation, development of area

¹ Бурт С. 2014. Жители предлагают, проектировщики учитывают. – *Северо-Запад*. № 35/213. С. 5.

² Стейкхолдер – это группа (индивидуум), которая может оказать влияние на достижение организацией своих целей или на работу организации в целом. Вклад стейкхолдеров (работа, капитал, ресурсы, покупательная способность, распространение информации и т.п.) является основой успеха организации.