

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ  
SOCIOLOGY OF MANAGEMENT AND SOCIAL TECHNOLOGIES

УДК 316.776

DOI: 10.18413/2408-9338-2024-10-2-0-7



Оригинальная статья

Богданов В. С.

Социальное участие vs рейтингового голосования  
в рамках принятия решений по созданию комфортной  
городской среды

Институт социологии Федерального научно-исследовательского  
социологического центра Российской академии наук  
улица Большая Андроньевская, дом 5, строение 1, Москва, 117218, Россия  
*valarf@mail.ru*

**Аннотация.** Мы продолжаем изучение тенденций и попыток реформации территориально-поселенческих объектов в стиле «прорыва», а именно на основе выделения национальных целей и нового проектного подхода к развитию территорий. В статье поднимается вопрос о значимости, плюсах и минусах тех механизмов, которые сегодня задействованы для реализации задач политики градостроительства и градорегулирования. Рассматриваются проекты и программы, реализуемые государством для системных изменений городской среды. В частности, затронуты сензитивные темы, которые сегодня беспокоят как различные ведомства, так и население, а именно в контексте реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда», который является продолжением приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» и реализовывался в период 2017-2018 годов, а с 7 мая 2024 года трансформируется в новый – под названием «Инфраструктура для жизни». Для реализации проекта с 2018 года задействован механизм рейтингового голосования на основе массового участия населения, функциональность которого заключается в организации отбора территорий для благоустройства и создания комфортной городской среды. В связи с этим в статье ставятся вопросы: действительно ли рейтинговое голосование можно отнести к механизмам социально-обоснованного градостроительства, считать его важным элементом в управлении развитием территорий, элементом технологии социального участия? Или исходя из практики проектного управления развитием территорий предлагаемые механизмы являются лишь манипулятивными практиками и новыми формами имитации управления в контексте разработки и реализации градостроительных решений? С учетом того, что в стране до сих пор отсутствует адекватная система расселения, а сверху запускаются новые непроверенные на практике градостроительные подходы, как, например, комплексное территориальное развитие, мы приходим к констатации того, что пока доминирующими остаются принципы технократического управления, каркасом которого выступает политика градостроительства и градорегулирования. В итоге ставится вопрос о переходе к социально-обоснованному градостроительству на принципах социального участия.

**Ключевые слова:** унификация и разнообразие реализации градостроительных решений; социально-обоснованное градоустройство; социальное участие; механизмы управления развитием территорий; городская система управления; рефлексивное управление; социальная обратная связь; коммуникационные технологии; умное управление

**Информация для цитирования:** Богданов В. С. Социальное участие vs рейтингового голосования в рамках принятия решений по созданию комфортной городской среды // Научный результат. Социология и управление. 2024. Т. 10, № 2. С. 81-93. DOI: 10.18413/2408-9338-2024-10-2-0-7

*Original article*

Vladimir S. Bogdanov 

**Social participation vs rating voting as part of decision making to create a comfortable urban environment**

Institute of Sociology, Federal Center for Theoretical and Applied Sociology,  
Russian Academy of Sciences  
bld. 1, 5 Bolshaya Andronovskaya St., Moscow, 117218, Russia  
*valarf@mail.ru*

**Abstract.** We continue to study trends and attempts to reform territorial-settlement objects in the style of a “breakthrough”, namely, on the basis of highlighting national goals and a new project approach to the development of territories. The article raises the question of the significance, pros and cons of those mechanisms that are currently involved in the implementation of the tasks of urban planning and city regulation policy. Projects and programs implemented by the state for systemic changes in the urban environment are considered. In particular, sensitive topics are touched upon, which today concern both various departments, so is the population, namely in the context of the implementation of the federal project “Formation of a comfortable urban environment” of the national project “Housing and Urban Environment”, which is a continuation of the priority project “Formation of a comfortable urban environment” and was implemented in the period 2017-2018, and from May 7, 2024 it will be transformed into a new one – “Infrastructure for Life”. Since 2018, the project has been implemented by a rating voting mechanism based on mass participation of the population, the functionality of which is to organize the selection of territories for improvement and create a comfortable urban environment. In this regard, the article raises the following questions: can rating voting really be attributed to the mechanisms of socially-based urban development, considered an important element in managing the development of territories, an element of social participation technology? Or based on the practice of project management of the development of territories, the proposed mechanisms are only manipulative practices and new forms of imitation of management in the context of the development and implementation of urban planning solutions? Taking into account the fact that there is still no adequate resettlement system in the country, and new urban planning approaches that have not been tested in practice are being launched from above, such as integrated territorial development, we come to the conclusion that the principles of technocratic management remain dominant, the framework of which is the policy of urban planning and city regulation. As a result, the question is raised about the transition to a socially justified city system based on the principles of social participation.

**Keywords:** unification and diversity of implementation of urban planning solutions; socially-based urban development; social participation; mechanisms for managing the development of territories; urban management system; reflexive control; social feedback; communication technologies; smart control

**Information for citation:** Bogdanov, V. S. (2024), "Social participation vs rating voting as part of decision making to create a comfortable urban environment", *Research Result. Sociology and Management*, 10 (2), 81-93. DOI: 10.18413/2408-9338-2024-10-2-0-7.

**Введение (Introduction).** В условиях осуществления Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также с учетом внесенных изменений в Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года см. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309, мы продолжаем наблюдать за тем, как происходит реализация программных мероприятий в рамках достижения национальных целей (см., например: Тихонов, 2009; Россия, 2017; Реформирование, 2021). В частности, наша социолого-управленческая исследовательская оптика направлена в первую очередь на наиболее чувствительные направления и проекты, которые нам удалось установить в ходе массового опроса 6000 респондентов в 12 регионах в 2019-2020 году (Реформирование, 2021). Тогда жители регионов отметили, что для них наиболее значимыми нацпроектами являются «Здравоохранение», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Образование». Не менее важным оказался и федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда», который является продолжением приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» и реализовывался в период 2017-2018 годов, а с 7 мая 2024 года трансформируется в новый - под названием «Инфраструктура для жизни».

Реализация последнего проекта нас заинтересовала с точки зрения новых методик расчета качества состояния городской среды, а также в части апробации и результатов внедрения подхода (процедур) включения населения в отбор объектов городской среды для реконструкции, регенерации или возведения таковых с нуля (например, парки). Возникает нетривиальный вопрос, можно ли считать механизм (процедуру) отбора и участие в нем населения достаточным для системного улучшения городской среды, т.е. происходит ли фиксация полного спектра средовых проблем через предлагаемые механизмы политики гардорегулирования и градостроительства? Из этого логично вытекает и вопрос о соответствии норм градостроительного законодательства ожиданиям жителей, которые согласно закону, совместно с органами публичного управления осуществляют регулирование градостроительной деятельности для развития территорий муниципальных образований.

Как отмечают ответственные разработчики проектных мероприятий из Минстроя России, главной задачей федерального проекта является улучшение качества городской среды в России к 2030 году в 1,5 раза. Индекс качества городской среды разработан Минстроем России и институтом развития ДОМ.РФ и состоит из 36 оценочных позиций. Каждая позиция оценивается по десятибалльной шкале. 1117 населенных пунктов, участвующих в федеральном проекте, могут максимально набрать 3600 баллов, соответственно, один из них – 360. Балльная система

предназначена для оценки шести типов средовых пространств: улично-дорожную сеть, жилой массив, общественно-деловую и социально-досуговую инфраструктуру, общегородские территории и зоны озеленения. Если населенный пункт наберет более 180 баллов, то его городская среда может считаться благоприятной. Ежегодно прогресс по заданной метрической шкале фиксируется Минстроем РФ. К концу 2023 года средний индекс российских городов уже достиг отметки 200 баллов, что на два пункта выше нормы, зафиксированной в плане нацпроекта «Жилье и городская среда», и на шесть выше, чем в 2022 году. В целом, по данным Минстроя РФ, число городов с благоприятной средой для проживания уже составило 759, что выше ожидаемых значений на 2023 год.

Однако, российские исследователи справедливо задаются вопросом, а достаточно ли оценочных критериев введено в систему оценки качества городской среды, и справедливо ли оценивать её только на основе объективных показателей, без учета субъективных оценок населения. Ведь, например, по какой-то причине в систему оценочных показателей не попали такие критические проблемы, связанные с криминальной обстановкой, с ветхим жильем, проявлениями сегрегации и градостроительных конфликтов, с заболеваемостью и смертностью населения как последствий негативной экологической ситуации и др. (Кияненко, 2022). Если обратиться к данным ВЦИОМ за 2023 год, то можно увидеть, что экологические проблемы достаточно серьезно беспокоят население разных федеральных округов. Так, по

мнению жителей Уральского (20%) и Сибирского (22%) федеральных округов, сегодня необходимо превентивно изучать ситуацию и более тщательно сконцентрировать внимание на строительстве в регионе объектов, способных негативно повлиять на экологию, т.к. и до сегодняшнего дня их беспокоят неразрешенные конфликты вокруг работы предприятий региона, в том числе и из-за загрязнения отходами: наибольшее значение показателя - 29% от опрошенных в Сибирском федеральном округе<sup>1</sup>.

Минстрой РФ рапортует о достижении выше 100% значений показателей за 2023 в аналитическом отчете о реализации государственных и муниципальных программ формирования современной городской среды<sup>2</sup>: 1) по количеству благоустроенных общественных территорий (лидер Санкт-Петербург – 221%), 2) по доле граждан, принявших участие в решении вопросов преобразования и развития городской среды, проживающих в населенных пунктах, на территориях которых выполняются проекты по созданию современной городской среды (от общего количества граждан в возрасте от 14 лет; лидер Республика Башкортостан – 191%).

Результаты опроса ВЦИОМ 2023 года об оценке россиянами состояния городской среды и готовности личного участия в благоустройстве своего населенного пункта подтверждают готовность населения включаться в процесс преобразования территорий, улучшать облик и создавать комфортную среду для проживания и жизнедеятельности. Но вместе с тем, результаты опроса указывают и на то, что в городах прослеживается

<sup>1</sup> 24 июля 2023 года Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представил результаты опроса об оценке россиянами состояния городской среды и готовности лично поучаствовать в благоустройстве своего населенного пункта. Официальный сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskie>

obzor/komfortnaja-sreda-ocenki-zhitelei-rossiiskikh-gorodov (дата обращения: 10.05.2024).

<sup>2</sup> Приложение к аналитическому отчету о реализации государственных и муниципальных программ формирования современной городской среды в 2023 году. Официальный сайт Минстроя России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/trades/gorodskaya-sreda/> (дата обращения: 15.05.2024).

серьезное столкновение интересов социальных групп, которые, к сожалению, трансформируются в различные конфликты при отсутствии внедрения эффективных практик и механизмов достижения компромисса. По данным ВЦИОМ наиболее распространенной конфликтной ситуацией является проблема разработки и реализации градостроительных решений без учета мнения жителей, что проявилось при строительстве транспортных развязок, торговых центров и других объектов (18%). В Москве, Санкт-Петербурге и городах-миллионниках такие ситуации возникают гораздо чаще – 30% и 27%. Характерна такая ситуация и для поселковых образований, но с меньшей частотой проявления – 10%. На второе место выходит проблема дольщиков в связи с недостроенным жильем (17%). Конфликт прослеживается там, где ведется активная застройка многоквартирных домов. Это касается, в первую очередь, двух столиц, и городов-миллионников, а также городских поселений с численностью населения 500-950 тыс. человек (22%, 28%, 26%). По данным опроса прослеживаются в меньшей степени и другие конфликты. Но в первом ряду стоят именно те проблемы, которые касаются разработки и реализации градостроительных решений, обустройства среды социального воспроизводства и жизнедеятельности.

Неопределенность в вопросе наделения компетенциями населения в отношении прямого участия и влияния на содержание и ход реализации градостроительных решений проявляется сегодня и в ходе реализации Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». Сегодня, как отмечает профессор кафедры землеустройства и кадастра из Санкт-Петербургского государственного университета С. Н. Максимов, имеется ряд причин, по которым население выступает против реализации программы комплексного развития территорий (КРТ)<sup>3</sup>: 1) мнение населения остается на периферии при выборе территории КРТ, 2) имеются случаи, когда частная застройка в хорошем состоянии подпадает под КРТ, а некоторое аварийное жилье нет, 3) не ясным остается механизм определения размера возмещения при утрате жителями жилья, попадающего под проект КРТ. Против односторонности механизмов реализации комплексного территориального развития (КТР), ориентированных, в первую очередь, на экономическую целесообразность и «бизнесориентированность» проектов (зафиксированных на уровне основополагающих документов и методических рекомендаций Минстроя РФ), а также против практически единственного организационного механизма КРТ – договора с инвестором/застройщиком, определяющего в большей степени интересы последнего, выступают не только общественные активисты, но и региональные депутаты. 14 ноября 2023 года депутаты Красноярском крае состоялось заседание рабочей группы по разработке проекта закона края, направленного на обеспечение жилищных гарантий граждан при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки. На заседании депутаты регионального отделения партии «Единая Россия» высказали ряд опасений и негативных последствий, которые возникают при реализации проекта КРТ<sup>4</sup>: 1) «...*поправки в*

<sup>3</sup> О КРТ без прикрас и предубеждений... Кто ответит за КРТ или стоит ли доверять застройщику? Профессор Максимов о реновации и КРТ, девелопменте и редевелопменте без прикрас и предубеждений.

URL: <https://dzen.ru/a/Zhee4fol8DciwqTA> (дата обращения: 25.05.2024).

<sup>4</sup> Депутаты крайне озабочены ситуацией, которая сложилась в сфере КРТ. Официальный сайт регио-

Градостроительный кодекс, которые рассматриваются в Государственной Думе, скорее защищают интересы строителей, чем интересы населения и юридических лиц, которые развивают бизнес на этих территориях», 2) «Социальная инфраструктура при КРТ – это то, что меня беспокоит. Механизм КРТ, по моему мнению, должен позволять находить земельные участки для постройки школ, детских садов, поликлиник. Поскольку город плотно застроен, найти свободные пространства для этого не так-то просто. Пока же преследуются, прежде всего, интересы застройщика, а «социалка» вторична»; 3) «Механизм, который мы планировали для комплексной застройки, используется просто для застройки. Строители решили, что можно снести частный сектор, построить там дома, и никого не волнуют ни школы, ни садики, никакие социальные объекты. Почему муниципалитеты, и, в первую очередь, Красноярск, так восприняли закон – это вопрос к муниципалитетам». 4) «Мы рассчитывали, что принятие федерального и краевого законов создадут условия, которые позволят улучшить жилищные условия многих граждан. Но правоприменение этих законов у нас хромает: жилищные условия граждан, чьи дома попали под программу КРТ, не только не улучшаются, а еще и ухудшаются. Это принципиальный момент, который нас не устраивает. В этом и есть конфликт, и он дошел до такого градуса, что мы с коллегами готовы обсуждать приостановку действия закона о КРТ на

тех территориях, где эти конфликты на сегодня не разрешены». Следует отметить, что примерно по тем же причинам в Санкт-Петербурге действие закона было приостановлено до 1 января 2024 после протестов жителей города.

Об успешном подходе реализации КРТ через разработку мастера-плана, который позволяет сократить сроки строительства, выстроить эффективную работу с банками, установить партнерские отношения между органами власти, застройщиками и жителями, доложил представитель правительства Нижегородской области на сессии «КРТ – залог процветания города» – одной из площадок проекта «Урбан хаб», прошедшей на Петербургском международном экономическом форуме 7 июня 2024 года<sup>5</sup>. Однако, если обратиться к реальной практике реализации, то жителям в ходе собрания, на котором должна была пройти презентация мастера-плана и голосование по участию в программе комплексного развития территории, так и не удалось прояснить, что понимать под «равнозначным жильём», где оно будет находиться, какова его стоимость в соответствии с рыночной оценкой недвижимости. Не прояснили жителям и тот момент, почему нельзя прописать все эти условия в рамках трехстороннего соглашения между собственниками жилья, минградом и третьим лицом (застройщиком/инвестором)<sup>6</sup>. В этом случае нельзя не согласиться с мнением профессора С. Н. Максимовым: «население выступает вовсе не против КРТ, а против того СПОСОБА, посредством которого, как

нального отделения «Единая Россия» Красноярского края. URL: <https://krasnoyarsk.er.ru/activity/news/aleksej-kulesh-deputaty-krajne-ozabocheny-situaciej-kotoraya-slozhihas-v-sfere-krt> (дата обращения: 25.05.2024).

<sup>5</sup> Президент НОСТРОЙ Антон Глушков: «Без инструмента КРТ развитие крупного мегаполиса на современном уровне невозможно» // Ведомости. 2024. 7 июня. URL: [https://www.vedomosti.ru/press\\_releases/2024/06/07/p-rezident-nostroi-anton-glushkov-bez-instrumenta-krt-](https://www.vedomosti.ru/press_releases/2024/06/07/p-rezident-nostroi-anton-glushkov-bez-instrumenta-krt-)

razvitie-kрупного-megapolisa-na-sovremennom-urovne-nevozmozhno (дата обращения: 07.06.2024).

<sup>6</sup> Мы бы проголосовали за КРТ, но с нас требуют землю неизвестно на каких условиях. Информационное агентство «Говорит Нижний». 2023. 2 февраля. URL: [https://www.vedomosti.ru/press\\_releases/2024/06/07/p-rezident-nostroi-anton-glushkov-bez-instrumenta-krt-razvitie-kрупного-megapolisa-na-sovremennom-urovne-nevozmozhno](https://www.vedomosti.ru/press_releases/2024/06/07/p-rezident-nostroi-anton-glushkov-bez-instrumenta-krt-razvitie-kрупного-megapolisa-na-sovremennom-urovne-nevozmozhno) (дата обращения: 01.06.2024).

*ему небезосновательно представляется, власть и бизнес собираются проблему КРТ решать, отведя ему – населению – роль статиста, ОБЪЕКТА, но никак не СУБЪЕКТА преобразований, а оно ДОЛЖНО быть таким же равноправным СУБЪЕКТОМ, как и первые два»<sup>7</sup>.*

В конце 2017 года были приняты изменения в правилах предоставления государственных субсидий по программе «Формирование комфортной городской среды». Если в 2017 году жители городов уже могли входить в специальные комиссии при муниципалитетах, которые отбирали территории для благоустройства, то в 2018 году для отбора территорий был актуализирован механизм рейтингового голосования с участием широкой представленности населения. Это, по версии Минстроя России, должно было бы, с одной стороны, активизировать гражданские инициативы и организовать более демократичную процедуру отбора территорий, с другой, сделать более прозрачной процедуру расходования средств. Здесь возникает генеральный вопрос нашей статьи – действительно ли рейтинговое голосование можно отнести к механизмам социально-обоснованного градостроительства, считать его важным элементом в управлении развитием территорий, элементом технологии социального участия? Или же, это очередная форма имитации управления в контексте разработки и реализации градостроительных решений?

**Методология и методы (Methodology and Methods).** Рассмотрение реализации механизма рейтингового голосования как рациональной процедуры при принятии решений интересен для нас с точки зрения разработки и внедрения технологий соучастия, разработки новых механизмов управления и регулятивных форм активизации гражданских инициатив.

На фоне доминирования концепций градорегулирования и градостроительства

в процессах преобразования городской среды (Кияненко, 2022), являющиеся основаниями для унификации нормативного и административного технократического регулирования, мы продолжаем настаивать на формировании нового управленческого сознания, новой культуры разработки и принятий градостроительных решений, новых социально-ориентированных стратегий и программ развития территорий на принципах социальной обратной связи.

Сегодня важным представляется методологический переход с процедурной рациональности при принятии решений, используемый в государственном управлении, на рационально-познавательные процедуры социально-ориентированного управления. Это возможно сделать на основе методов социально-диагностических процедур, методик субъективных оценок, методов информирования и включения жителей в обсуждение проекта, разработанных и апробированных межотраслевым научным коллективом под руководством Т. М. Дридзе. Также для указанных целей можно использовать методологию оценки функционирования городских и региональных систем управления, территориально-производственных объектов как составных звеньев властно-управленческой вертикали (см., например: Тихонов, 2020; Россия, 2017; Реформирование, 2021), призванную оценивать причинно-следственные связи, а также последствия от реализуемых управленческих решений на разных уровнях социального управления (см., например: Дридзе, 1994; Акимкин, 2015; Щербина, 2018).

Для выявления неравных возможностей участия субъектов управления в реализации проектных мероприятий можно применить разработанную в Центре социологии управления и социальных

<sup>7</sup> О КРТ без прикрас и предубеждений... Кто ответит за КРТ или стоит ли доверять застройщику? Профессор Максимов о реновации и КРТ, девелопменте

и редевелопменте без прикрас и предубеждений. URL: <https://dzen.ru/a/Zhee4fol8DciwqTA> (дата обращения: 25.05.2024).

технологий ИС ФНИСЦ РАН методологию рефлексивного управления, которая позволяет, с одной стороны, оценивать возможности и реальные условия формирования экспертных групп для принятия решений, с другой стороны, обнаруживать различия или сходства у стейкхолдеров в оценках социально-значимых проблем и способов их решения (Богданов и др., 2022).

**Научные результаты и дискуссия (Research Results and Discussion).** Обращаясь к размышлениям российского градоведа, архитектора А.М. Лолы о проблемах прошлого и будущего российских городов в отсутствие целостной общегосударственной системы расселения, мы продолжаем наблюдать за негативными последствиями беспорядочной застройки, которая приводит к дальнейшему неравномерному развитию территорий, к процессу сворачивания малых и средних городов, неизбежной концентрации населения в крупных городах и опустошению территорий. Уже сегодня мы можем наблюдать карту неравномерного заселения в виде головастика: плотно заселенная европейская часть, особенно Москва и Санкт-Петербург, далее территории южнее Москвы, потом заселение от Урала до Владивостока – это длинный, тонкий «хвост». Национальная программа развития Дальнего Востока, призванная создать благоприятные условия для проживания, ведения хозяйства, развития бизнеса, пока не дала «прорывных» результатов. Так по данным Счетной палаты показатели по 60% государственным программам были признаны «не в полной мере эффективной»<sup>8</sup>. Есть претензии Счетной палаты и к реализации проектов развития комфортной городской среды. Ведомство

считает, что необходимо расширить систему показателей контроля за реализацией проектов благоустройства, реализуемых в рамках грантов по результатам рейтингового голосования. Кроме того, недостаточно прописан порядок и меры ответственности за нарушения, возникающие в ходе реализации проектов благоустройства.

Как отмечают наши коллеги из ИСПИ ФНИСЦ РАН по результатам проведенного исследования динамики социально-политической устойчивости России в 1992-2024 гг., страна подошла к точке бифуркации выбора траекторий движения в будущее. Причём именно сегодня «будущее устойчивое развитие страны вызывает на платформе осознания национально-государственных интересов и социальных приоритетов»<sup>9</sup>. Однако, процессу формирования образа будущего и устойчивому развитию территорий препятствует сохраняющаяся тенденция отчуждения существенной части населения от проводимых в стране социально-политических реформ, что также фиксируют исследователи. Если спуститься на локальный уровень социального управления – организации межличностного взаимодействия для совместного решения проблем территориально-поселенческих комплексов, то логично возникает вопрос, связанный с внедрением механизма рейтингового голосования для принятий решений о благоустройстве территорий и создания комфортной городской среды. Этот механизм действительно направлен на активизацию гражданских инициатив и способствует созданию новых принципов соучастия населения? Или это механизм имитации управления, направленная на манипулирование мнением населения, с

<sup>8</sup> Счетная палата: не все программы по развитию ДФО реализуются эффективно // РБК. 2024. 13 июня. URL <https://prim.rbc.ru/prim/freenews/666a40769a79475204d874a9> (дата обращения: 13.06.2024).

<sup>9</sup> Левашов В. К. Социально-политическая устойчивость российского общества и государства в условиях гибридной реальности // Официальный сайт ИС ФНИСЦ РАН. 2024. 29 мая. URL: <https://prim.rbc.ru/prim/freenews/666a40769a79475204d874a9> (дата обращения: 13.06.2024).



заранее продуманными схемами принятия итогового решения?

Отчасти на этот вопрос можно ответить, если обратиться к зарубежному опыту реализации программы модельных городов, похожей на проект «Формирование комфортной городской среды». В период президента в США Линдона Джонсона было сформировано основное положения реализации «политики общества», основная цель которой была борьба с бедностью (Boyle, 1995). Тогда же для поддержки программы модельных городов были разработаны альтернативные формы муниципального управления. Такой подход должен был помочь разрешению серьёзных социально-политических и социально-экономических проблем, связанных с бюрократическими трудностями государственной системы управления, с замещением старых программ обновления городской среды, а также насилием и социальной сегрегацией афроамериканского населения. В эту работу включилась Шерри Арнштейн. Она смогла проанализировать сложившиеся практики взаимодействия органов муниципальной власти модельных городов с жителями. В итоге была подготовлена аналитическая заметка с названием «Лестница гражданского участия» (Arnstein, 1969). Арнштейн при помощи метафорического образа – лестницы гражданского участия, смогла выделить восемь возможных стратегий привлечения гражданских активистов к вопросам планирования и управления. Нижние две ступени этой лестницы (1. манипулирование, 2. психотерапия) обозначают «неучастие», скорее даже социальное отчуждение населения от реального участия в планировании и реализации программ городского развития. Оно становится возможным за счет практики использования властями инструментов манипулирования и коррекции поведения

посредством психологических консультаций. Следующие две ступени (3. информирование, 4. консультирование) причисляются к «символическим мерам», которые выражаются в возможности населения слушать и иметь право выразить своё мнение, но не иметь полномочий и гарантий что их мнение будет учтено при разработке решения. Ступень под номером 5 символизирует «умиротворение», которое заключается опять же не в наделении определяющих полномочий при принятии решения, а лишь в возможности «совещательного голоса». Высшие ступени обозначают перераспределение властных полномочий, которые также можно выделить как основания для запуска реального социального участия. 6 ступень – это форма социального партнерства, когда ни одна из сторон не может единолично принимать решение. 7 – делегирование полномочий, и 8 – гражданский контроль, по сути, те формы, которые можно приравнять к высшим принципам организации местного самоуправления, а именно наделение полномочиями инициативных граждан на свой страх и риск разрабатывать и принимать решения по развитию своей среды жизнедеятельности, своего поселения.

Теперь обратимся к результатам исследования (Цумарова, 2021)<sup>10</sup> практик участия граждан в реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» и попробуем определить, способствуют ли предлагаемые механизмы отбора и реализации решений по благоустройству территорий реальному включению населения в процессы управления, наделения их полномочиями в рамках разработки и принятия итоговых решений по созданию комфортной городской среды.

Как отмечает автор исследования, органы власти постоянно рапортуют о регулярно растущем количестве

<sup>10</sup> Источниками данных для исследования стали прежде всего полуструктурированные интервью с

активистами в 3 городах Екатеринбурге, Петропавловске и Санкт-Петербурге.

участников рейтингового голосования, заявляют об активном обсуждении с жителями проектов благоустройства на принципах открытости и готовности учитывать потребности и интересы населения. Однако результаты проведенного исследования показывают совсем другие результаты, а именно (Цумарова, 2021): 1) участники процесса хоть и поддерживает предложенную инициативу сверху, но высказывают недовольство механизмами его реализации, обозначая проект как еще один инструмент имитации общественного участия, 2) прослеживается плохое информирование населения; 3) формат отбора территорий для благоустройства оставляет желать лучшего, т.к. зачастую прием заявок для включения территорий в рейтинговое голосование начинается за 30 дней до начала проведения конкурса; 4) прослеживается нехватка знаний и компетенций у инициаторов заявок, поэтому требуется подключение профессиональных консультантов и помощников; 5) решение о благоустройстве той или иной территории, принимается органами управления, и не всегда соответствует официальным результатам голосования; 6) доминирует нормативная логика власти, которая использует вовлечение исключительно из-за требований проекта; 7) имеет место быть и недоверие жителей к органам управления, выражающееся в отсутствии мотивации участвовать в голосовании, обсуждении проектов и неверии, что их мнение будет учтено; 8) после результатов голосования граждане не имеют возможности принять участие в осуществлении проекта и контролировать процесс его реализации.

На основе этих результатов можно констатировать, что предлагаемые механизмы и формы участия далеки от социального партнёрства, делегирования полномочий и осуществления гражданского контроля за исполнением проектов по развитию городской среды. Скорее реализуемые практики знаменуют

социальное отчуждение жителей городов от возможности содержательного и качественного включения в процессы создания, модернизации и реновации объектов городской среды. На наш взгляд, идейные разработчики проектного управления развитием территорий должны обратить внимание и задуматься над тем, как действительно можно улучшить процесс реального участия жителей в достижении национальных целей, чтобы достичь реальных социальных эффектов, которые ожидают жители городов, поселков и деревень. Практически речь идёт о легитимации рационально-познавательных процедур, предваряющих создание проблемно-ориентированной модели состояния и тенденций развития субъектов и объектов городской среды как единого целого, с учетом изучения их основных свойств и функций при помощи представлений, мнений и оценок различных субъектов управления городом. И нельзя забывать о том, что население является равноправным субъектом управления, от которого зависит наполняемость и социальное воспроизводство основных систем жизнедеятельности.

**Заключение (Conclusions).** Известный английский архитектор К. Александер по результатам лонгитюдных исследований на базе архитектурных наук разработал систему паттернов, язык шаблонов, который предлагает некий набор дескрипторов «для повторяющейся проблемы и ключ к ее разгадке, причем таким образом, что этим ключом можно пользоваться при решении самых разнообразных задач» (Быстрова, 2011: 50) для конфигурации и проектирования городской среды. По нашему мнению, такой язык шаблонов должен появиться и для понимания правильной организации процедур социального участия и механизмов процедурной рациональности при принятии решений. Мы считаем, что методология и методы «Прогнозного социального проектирования» являются

тем самым метаинструментом для создания такого языка шаблонов, который может формироваться через диагностику и установление проблем городской среды, зафиксированных в сознании различных субъектов городского управления – представителей бизнеса, научного сообщества, органов власти и управления, членов общественных организаций. Опыт подготовки системных изменений городской среды на основе этой методологии уже имеется, его можно успешно тиражировать. В качестве актуального, успешного кейса приведем пример разработки социально-обоснованного раздела документа Генплана г. Бронницы (руководитель проекта Е. М. Акимкин). Прогнозно-проектная работа в процессе подготовки данного проекта позволила запустить механизмы социального участия при помощи комплекса методов гибкой технологии прогнозного социального проектирования. В итоге, при помощи опроса различных групп населения на предмет их жизненных проблем и социально-значимых проблем городской среды, которые частично были ранее установлены методами социально-исторического анализа территорий и информативно-целевого анализа местной прессы, мы смогли получить информацию социально-диагностического характера, а также выявить социальные и культурные основания для выстраивания доверия между субъектами градостроительной деятельности, т.е. для создания условий формирования социальных партнёрств с целью разработки стратегических решений развития поселения. Приятным сюрпризом стало то, что в последний год реализации Генплана г. Бронницы в 2020 году был реализован дорогостоящий проект – открыта объездная дорога, позволяющая миновать грузовому и пассажирскому транспорту заезд в город с множеством светофоров. Отметим, что проблема объездной дороги была топовой в оценках различных категорий населения. Необходимость первоочередного решения

данной проблемы было зафиксировано в социально-обоснованном разделе Генплана.

В итоге, мы можем констатировать, что необходима легитимация внедрения новых механизмов (в законодательной, градостроительной, управленческой практике), которые бы обеспечили переход от технократической парадигмы градостроительства к социально обоснованному проектированию на принципах реального социального участия и гражданского контроля со стороны населения.

#### Список литературы

Акимкин Е. М. Социально-управленческий цикл // Социология управления. Теоретико-прикладной толковый словарь. М., 2015. С. 320-321.

Александр К. Язык шаблонов: города, здания, строительство. М: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2014. 1093 с.

Богданов В. С., Почестнев А. А. Методология установления управленческих барьеров в реализации политики смягчения неравенств регионов // Научный результат. Социология и управление. 2022. Т. 8, № 4. С. 102-116. DOI: 10.18413/2408-9338-2022-8-4-0-9.

Быстрова Т. Ю. Архитектура вне времени: идея шаблонов проектирования К. Александра // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2011. № 1. С. 47-53

Дридзе Т. М., Орлова Э. А. Ситуационный анализ социально-воспроизводственного процесса в прогнозном социальном проектировании // Прогнозное социальное проектирование: теоретико-методологические и методические проблемы. М.: Наука, 1994. С. 52-62.

Кияненко К. В. Социальные стратегии управления развитием города и формированием городской среды в трудах Т. М. Дридзе и в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2022. Т. 22. № 3. С. 720-731. DOI: 10.22363/2313-2272-2022-22-3-720-731.

Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регионов

[монография] / [А. В. Тихонов и др.]; отв. ред. А. В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. 432 с.

Реформирование властно-управленческой вертикали в условиях реализации национальных проектов и активизации процессов спонтанного группообразования: [монография] / А. В. Тихонов [и др.]; отв. ред. А. В. Тихонов; А. А. Мерзляков. ФНИСЦ РАН. М.: ФНИСЦ РАН, 2021. 455 с.

Тихонов А. В., Богданов В. С. От «умного регулирования» к «умному управлению»: социальная проблема цифровизации обратных связей // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 74-81. DOI: 10.31857/S013216250008325-0.

Цумарова Е. Ю. Парадокс общественного участия в программах благоустройства: вовлеченность растет, доверие снижается // Журнал социологии и социальной антропологии. 2021. Т. 24, № 4. С. 221-248. DOI: 10.31119/jssa.2021.24.4.9.

Щербина В. В. Рационализирующие диагностические управленческие социальные технологии. М.: Новый хронограф, 2018. 416 с.

Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation. JAIP, Vol. 35, №. 4, July 1969, pp. 216-224.

Boyle K. The UAW and the Heyday of American Liberalism, 1945-1968. Cornell University Press, 1995. 338 p.

### References

Akimkin, E. M. (2015), "Social and management cycle", *Sociology of management. Theoretical and applied explanatory dictionary*, Moscow, Russia, 320-321. (In Russian)

Scherbina, V. V. (2018), *Ratsionaliziruyushhie diagnosticheskie upravlencheskie sotsialnye tekhnologii* [Rationalizing diagnostic management social technologies], New Chronograph, Moscow, Russia. (In Russian)

Alexander, K. (2014), *Yazyk shablonov: goroda, zdaniya, stroitelstvo* [Template language: cities, buildings, construction], Publishing house of the Studio of Artemy Lebedev, Moscow, Russia. (In Russian)

Bogdanov, V. S., Pochestnev, A.A. (2022), "Methodology for establishing management barriers in the implementation of regional inequality mitigation policy", *Research Result. Sociology and Management*, 8, (4), 102-116. (In Russian)

Bystrova, T. Yu. (2011), "Architecture is timeless: the idea of K. Alexander's design templates", *Academic Bulletin UralNIiproekt RAASN*, (1), 47-53. (In Russian)

Dridze, T. M., Orlova, E. A. (1994), "Situational analysis of the socio-reproducible process in predictive social design", *Predictive social design: theoretical, methodological and methodical problems*, Science, Moscow, Russia, 52-56. (In Russian)

Kiyachenko, K. V. (2022), "Social strategies for managing the development of the city and the formation of the urban environment in the works of T. M. Dridze and in modern Russia", *Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship. Series: Sociology*, 22, (3), 720-731. (In Russian)

Tikhonov, A. V. (2017), *Rossiya: reformirovanie vlastno-upravlencheskoy vertikali v kontekste problem sotsiokulturnoy modernizatsii regionov* [Russia: reforming the power and management vertical in the context of the problems of socio-cultural modernization of the regions], FNISC RAN, Moscow, Russia. (In Russian)

Tikhonov, A. V. (2021), *Reformirovanie vlastno-upravlencheskoy vertikali v usloviyakh realizatsii natsionalnykh projektov i aktivizatsii protsessov spontannogo gruppooobrazovaniya* [Reforming the power and management vertical in the context of the implementation of national projects and the activation of spontaneous grouping processes], FNISC RAN, Moscow, Russia. (In Russian)

Tikhonov, A. V., Bogdanov, V. S. (2020), "From "smart regulation" to "smart management": the social problem of digitalization of feedbacks", *Sociological Research*, (1), 74-81. (In Russian)

Tsumarova, E. Yu. (2021), "The paradox of public participation in improvement programs: involvement is growing, trust is decreasing", *Journal of Sociology and Social Anthropology*, 24 (4). 221-248. (In Russian)

Scherbina, V. V. (2018), *Ratsionaliziruyushhie diagnosticheskie upravlencheskie sotsialnye tekhnologii* [Rationalizing diagnostic management social technologies], New Chronograph, Moscow, Russia. (In Russian)

Arnstein, S. (1969), "A Ladder of Citizen Participation". *JAIP*, 35(4), 216-224.

Boyle, K. (1995), *The UAW and the Heyday of American Liberalism, 1945-1968*, Cornell University Press, 338.

*Статья поступила в редакцию 26 мая 2024 г.  
Поступила после доработки 30 мая 2024 г.  
Принята к печати 10 июня 2024 г.  
Received 26 May 2024. Revised 30 May 2024. Ac-  
cepted 10 June 2024.*

***Конфликты интересов: у автора нет кон-  
фликта интересов для декларации.  
Conflicts of Interest: the author has no conflicts  
of interest to declare.***

**Богданов Владимир Сергеевич**, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук, Москва, Россия  
**Vladimir S. Bogdanov**, Ph.D. in Sociology, Leading Researcher, Institute of Sociology, Federal Center for Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.