

ОПЫТ СЕВИЛЬИ ПО СОЗДАНИЮ «УМНЫХ СООБЩЕСТВ» И ИХ ВОВЛЕЧЕНИЮ В ПРОЦЕССЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Пильщикова Антон Константинович
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, Москва, пр-кт Вернадского, 82)
[✉ pilsikovanton98@gmail.com](mailto:pilsikovanton98@gmail.com)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, местное сообщество, гражданское общество, кооперация, эффективность деятельности, органы местного самоуправления.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Пильщиков А.К. Опыт Севильи по созданию «умных сообществ» и их вовлечению в процессы управления городом // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 3. С. 12–29.

АННОТАЦИЯ:

В настоящее время роль различных социальных групп и каждого отдельного человека в осуществлении местной власти в соответствии с демократическими принципами является определяющей. При этом в целях обеспечения наиболее полного учета интересов представителей местного сообщества органы местного самоуправления проводят целенаправленную политику по обеспечению вовлечения граждан в принятие решений, в том числе на стратегическом уровне. Вместе с тем в ряде случаев наблюдается отсутствие желания местного сообщества принимать участие в соучаствующем управлении. В статье рассматривается проблема организации вовлечения граждан в процессы управления городом и стратегического планирования на примере опыта Севильи (столицы автономного сообщества Андалузия). В целях обеспечения методологической связанности автором проведен анализ подходов к пониманию понятий «местное самоуправление» и «гражданское общество», описана классификация моделей вовлечения граждан на основе ранее опубликованных научных работ специалистов в сфере изучения местного самоуправления. Дополнительно автором определяется комплексный метод участия гражданского общества в Севилье в решении вопросов местного значения и дается

закончение о частичной применимости рассмотренного опыта в российской практике осуществления местного самоуправления. На основе использования метода контент-анализа автором проводится изучение положений стратегических документов и опыта муниципальной власти Севильи в сфере вовлечения гражданского общества в целях формирования предложений по их имплементации, в том числе в сфере обеспечения участия представителей молодежи в указанном процессе. В качестве информационной базы работы использованы материалы официальных документов стратегического планирования Севильи. Автором делается вывод о применимости ряда подходов, используемых в Севилье, в российской практике осуществления местного самоуправления.

Вершки и корешки

Роль различных социальных групп и каждого отдельного человека в осуществлении местной власти в соответствии с демократическими принципами является определяющей. Согласно п. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, «местное самоуправление... обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [1]. В то же время местное самоуправление в городских округах и городских

поселениях представляет собой процесс, который подразумевает применение методов стратегического планирования. Плановое совершенствование практики осуществления местной власти, включающее инкорпорацию методов вовлечения гражданского общества, в том числе с использованием опыта иностранных государств, является залогом успешного комплексного развития отдельных территорий и государства в целом. Проблемная область, рассматриваемая в рамках настоящей статьи, представляет собой поле для осуще-

ствления учета мнения граждан и их объединений в таком многогранном комплексном процессе как определение стратегических целей и задач развития муниципального образования.

Об организации вовлечения граждан в процессы управления городом, осуществлении стратегического планирования и значимости общественного участия в нем писали следующие исследователи: Михеев Д.С. – о вовлечении в процесс принятия решений на уровне местных сообществ [4], Балыхин А.В. – о совершенствовании государствен-

ной политики в сфере местного самоуправления (МСУ) [5], Кулешова Н.Н. – о проблеме самостоятельности МСУ [6], Кайсарова В.П. – о стратегическом планировании в городах [7], Ладыгин В.В. – о вопросах стратегического планирования в плане применения их в комбинации с необходимостью учета общественного мнения [8].

Цель исследования заключается в проведении анализа зарубежного опыта вовлечения местного сообщества в процессы управления городом и стратегического планирования в части определения типа механизма организации общественного участия на примере Севильи для формирования предложений по совершенствованию отечественной управленческой практики в указанной сфере.

В качестве основы для проведения исследования были выбраны материалы, входящие в состав Стратегического плана развития Севильи до 2030 года. Основным методом исследования является контент-анализ.

Голос с места

Значимость совершенствования институтов МСУ была подчеркнута Президентом РФ Путиным В.В. в Послании Федеральному Собранию в 2020 году. Глава государства тогда отметил, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены» [2]. В Послании 2021 года данная тема не затрагивалась. Тем не менее упомянутая позиция 2020 года в целом отражает ориентацию высшего руководства страны на решение проблем, возникающих в поле деятельности местной власти. Отметим, что, по нашему мнению, этот процесс должен проходить при непосредственном участии институтов гражданского общества, представленных на уровне муниципалитета местны-

В городах ЕС, как и в России, действуют Стратегические планы развития. В Севилье такой документ рассчитан до 2030 года

ми сообществами. Предварительно считаем необходимым кратко описать сущность понятий «местное самоуправление» и «гражданское общество».

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, МСУ – это особый способ реализации гражданами своей власти самостоятельно и под свою ответственность на локальном уровне. Основной задачей МСУ является решение вопросов местного значения, которое осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации на основе интересов населения и при учете существующих исторических и иных местных традиций [3].

Положениями Федерального закона № 131-ФЗ (глава 5) установлено, что непосредственное участие граждан в МСУ возможно в многочисленных формах, среди которых:

- проведение местного референдума (статья 22);
- участие в муниципальных выборах (с учётом возможности инициации процедуры отзыва депутатов), голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статьи 23 и 24);
- участие в сходах граждан, в том числе осуществляющих полномочия представительных органов (статьи 25 и 25.1);
- проявление правотворческой инициативы (статья 26);
- реализация инициативных проектов (статья 26.1);
- деятельность территориального общественного самоуправления (статья 27);
- функционирование института сельских старост (статья 27.1);

- проведение публичных слушаний, общественных обсуждений и опросов, организация собраний и конференций граждан (статьи 28 – 31);

- обращение граждан в органы МСУ (статья 32);

- другие формы непосредственного участия граждан (статья 33) – например, формат проведения митингов, шествий, сбора наказов избирателей и т.д. [3].

Управляй, но проверяй

Приведённый перечень форм гражданского участия предоставляет широкие возможности для выражения мнения представителей местного сообщества. Вместе с тем организация непосредственного вовлечения населения в процесс принятия решений рассматривается нами как весьма эффективное дополнение к сформированному правовому механизму, закреплённому положениями Федерального закона № 131-ФЗ, и в ряде случаев агрегирует несколько форм одновременно. Так, формат проведения общественных слушаний, встреч и работы собраний (конференций) граждан широко представлен в практике организации систем вовлечения местного сообщества в решение вопросов местного значения.

Российским законодательством установлено, что органы МСУ не относятся к системе государственных органов управления, но при этом входят в единую систему органов публичной власти [1]. Ряд функций региональных органов государственной власти может быть передан муниципальным образованиям с сохранением независимости и неприкосновенности местной

власти. Отметим, что порой представление о независимости и неприкосновенности органов МСУ сводится к преувеличению этих свойств [4, с. 123], что идет вразрез с конституционными положениями, так как принцип единства системы органов публичной власти подразумевает неразрывность и последовательность в проведении общегосударственной политики, в том числе на местном уровне. Главной идеей этого подхода является максимальная неподотчетность органов МСУ вышестоящим региональным и федеральным государственным структурам [5, с. 155].

При втором подходе внимание концентрируется на рассмотрении МСУ исключительно как составного элемента системы государственной власти, конечной целью которой является создание системы своеобразного «привлечения населения на службу государству» [5, с. 155].

Третья точка зрения отражает позицию, согласно которой МСУ представляет собой связующее звено между государством и местными сообществами. Выполнение этой функции возможно благодаря совмещению демократических механиз-

мов формирования органов МСУ и контроля их деятельности, в том числе со стороны представителей гражданского общества [6, с. 9]. По нашему мнению, этот подход наиболее полно обосновывает задачу МСУ на современном этапе.

Консенсус целесообразности

Непреложной значимостью обладает необходимость соответствия общенациональным целям и задачам местных стратегических планов, потому что при формировании политики на местном уровне нужно строго соблюдать принцип обоюдного уважения интересов каждой стороны при сохранении неизблемости системы как таковой. Это может проявляться, в том числе, на уровне документов стратегического планирования, которым нельзя не учитывать местную специфику. Но при этом стратегия не должна становиться исключительно операционным документом, не отражающим имеющиеся тенденции и стратегическое видение общегосударственного уровня.

Местное сообщество (оно же гражданское общество) включает не только индивидов, но и ор-

ганизации граждан, созданные для удовлетворения разного рода потребностей жителей на территории муниципального образования. К числу подобных общественных объединений можно причислить разнообразные некоммерческие организации: негосударственные центры социального обслуживания, тематические клубы, студии, экологические объединения и другие саморегулируемые организации. Взаимная выгода от взаимодействия местного сообщества с институтами МСУ проявляется в том, что этот процесс подразумевает сопряжение интересов отдельных граждан и их групп с общегосударственными целями и задачами. Как итог, мы получаем возможность сформировать целостную территориальную систему принятия решений на основе отражения наибольшего числа пересекающихся и иногда противоположных интересов, что представляется как эффективный метод реализации такой важной задачи управления городом, как выявление противоречий в целях и достижение консенсуса в рамках законодательства и общественной целесообразности [7, с. 131].

Ладыгин В.В. выделяет три механизма общественного участия, которые одновременно сопоставимы с тремя основными парадигмами вовлечения. Таблица 1, разработанная Ладыгиным В.В., представлена с некоторыми сокращениями и внесенными в порядок следования пунктов изменениями в целях удобства восприятия информации.

Севильский плановик

Перейдем к примеру, обозначенному в заголовке статьи. Стратегическое развитие Севильи осуществляется на основе утвержденного в марте 2019 года Стратегического плана развития Севильи до 2030 года (исп. *Plan Estratégico 2030, Sevilla 2030*) (далее – Стратегический план). В состав данного



История Севильи – это история становления сообщества горожан под воздействием самых разных глобальных процессов: захватнических войн, мировой торговли, расцвета мореплавания. Смешение наций, привычек и вкусов сформировали особую породу гордых, веселых и трудолюбивых жителей, сумевших построить один из самых красивых городов мира.

Таблица 1 – Механизмы общественного участия

Информационная функция	Консультационная функция	Совместная разработка и реализация
Аналитические и информационные публикации в СМИ	Проведение опросов и анкетирования	Деятельность формализованных институтов общественного участия
Программные статьи и интервью ключевых участников	Проведение экспертных опросов и интервью	Проведение общественных экспертиз
Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов	Тематические рубрики в СМИ / выпуск тематических локальных газет и информационных листов	Собрания и сходы граждан
Виртуальный информационный центр (сайт или страница в сети Интернет)	Виртуальный информационный центр (сайт или страница в сети Интернет)	
Распространение материалов, popularизирующих стратегию	Обсуждение на интернет-форумах	
Прямая рассылка писем	Прямая рассылка писем	Публичные круглые столы
Брифинги / пресс-конференции организаторов	Публичные круглые столы	
Проведение открытых информационных и обучающих семинаров	Проведение открытых информационных и обучающих семинаров	
Проведение общественных слушаний	Проведение общественных слушаний	
	Телефонные горячие линии, общественные приемные	
	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов	Создание иных дискуссионных и переговорных площадок, проведение форумов

Источники: Разработано автором на основе [8, с. 98].

акта входят, в частности, следующие документы: «Цели и стратегии» (исп. *Objetivos y Estrategias*), «Планы и секторальные стратегии: синхронизация со Стратегией» (исп. *Planes y Estrategias sectoriales: Alineamiento con la Estrategia*). Указанные документы представляют интерес с точки зрения отражения в них положений, касающихся вовлечения отдельных граждан и местных сообществ в процесс управления и стратегического планирования в городе.

В соответствии с общими положениями Стратегического плана в качестве цели № 4 определено совершенствование системы управления и участия граждан [9, р. 23]. Первая составляющая этой цели относится к категории «благое управления» и связана с продвижением применения управления по целям, вторая – с совершенствованием форм и методов осуществления власти в самом городе, третья – с формированием союзов городов для обеспечения взаимовыгодного обмена опытом и всестороннего сотрудничества. С участием граждан в процессах принятия решений на местном уровне связаны четвертая и пятая

составляющие цели № 4: развитие «умного сообщества» (англ. *Smart Community*) и непрерывное вовлечение граждан.

Касательно «умного сообщества» отмечается, что в настоящее время это понятие приобрело более широкий смысл в сравнении с термином «умный город». «Умное сообщество» – это замкнутое пространство, в котором субъекты деятельности, входящие в его состав, активно участвуют в определении и реализации конкретных направлений деятельности, представленных в конечном итоге проектами и отдельными мероприятиями, реализуемыми в целях решения проблем гражданского общества. При этом участники «умного сообщества» должны быть реально заинтересованными в повышении качества жизни в рамках определенной территории, развитии ее экономического и социального потенциалов. Формирование «умного сообщества», согласно Стратегическому плану, представляется возможным осуществить с применением современных технологий в сфере городского управления [9, р. 25].

Непрерывное участие граждан раскрывается в Стратегическом плане через понятие совместной ответственности за принятие решений, их реализацию, процесс управления рисками и конечные результаты. Документом также определяется, что город как совокупность органов МСУ должен предоставлять гражданскому обществу инструменты текущего контроля и контроля результатов принятых решений, обеспечивать доступ к участию в проектах вовлечения местного сообщества в процессы принятия решений по вопросам городского развития и разрабатывать новые форматы участия (как более, так и менее формализованные), уделяя особое внимание применению новых технологий. Особый акцент в Стратегическом плане делается на применении системы сбора и анализа данных о потребностях представителей местного сообщества, функционирование которой осуществляется с применением социальных сетей [9, р. 26].

Документ «Планы и секторальные стратегии: синхронизация со Стратегией» (исп. *Planes*

К общественным организациям, мнение которых влияет на решения властей Севильи, относятся объединения соседей

у *Estrategías Sectoriales: Alineamiento con la Estrategia*) содержит распределение действовавших на момент его разработки стратегий и планов в соответствии с целями Стратегического плана. Так, с рассмотренной выше целью № 4 связаны 42 документа стратегического планирования второго уровня. При этом с четвертой и пятой составляющими (развитием «умного сообщества» и непрерывным вовлечением граждан) связаны в сумме девять документов, из которых два – только с развитием «умного сообщества», три – только с обеспечением вовлечения и четыре – с обеими составляющими [9, p. 71].

Настоящих буйных много

В качестве примера документа второго уровня рассмотрим Стратегию комплексного устойчивого городского развития северных районов Севильи (исп. *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado Norte de Sevilla*) (далее – Стратегия КУГР), которая связана одновременно и с четвертой, и с пятой составляющими Стратегического плана.

Стратегия КУГР – это городская инициатива, направленная на решение экономических, трудовых, социальных, демографических, экологических и климатических проблем в районах Норте и Макарена. Реализация указанного документа осуществлялась исходя из информации, размещенной в новостной подборке официального сайта мэрии Севильи, до конца 2021 года.

Вопросам вовлечения граждан в рамках Стратегии КУГР посвящен 7-й раздел документа.

Отмечается, что Севилья обладает значительным опытом в формировании системы вовлечения граждан как в решение каждодневных вопросов городского хозяйства, так и в разработку документов стратегического характера. Стратегия КУГР содержит сведения о том, что в городской реестр объединений граждан (многие из которых, по видимому, изначально занимают проактивную позицию в плане решения городских проблем) включены 534 такие организации, которые функционируют одновременно с выстроенной системой общественных советов при органах власти города. В городе созданы специальные Советы участия (исп. *Consejos de Participación*); к органам обеспечения вовлечения также относятся и районные исполнительные хунты (исполнительно-распорядительные органы). Дополнительно в Севилье работает Претензионное бюро мэрии (исп. *Oficina de Sugerencias y Reclamaciones*), возглавляемое, как указывается, лицом, обладающим большим авторитетом среди горожан, что отражает его непосредственную связь с местным сообществом, а также функционирует электронная система обеспечения гражданского участия «Электронная демократия» (исп. «*E-Democracia*») [10, p. 107].

В Стратегии комплексного устойчивого городского развития содержится интересное, на наш взгляд, описание процесса формирования активного гражданского участия. Приведем ряд положений документа касательно данного вопроса.

Отмечается, что в процессе разработки Стратегии КУГР бы-

ло принято решение узнать мнение ключевых заинтересованных сторон. К ним были отнесены различные объединения граждан (всего, согласно материалам Стратегии КУГР, 54 организации) [10, p. 108], которые можно сгруппировать следующим образом:

- ассоциации предпринимателей;
- профессиональные союзы;
- спортивные клубы;
- женские организации;
- объединения соседей;
- волонтерские и благотворительные организации и объединения, в том числе религиозные;
- донорские организации;
- политические движения.

Как можно видеть, совокупность организаций и объединений, принявших участие в разработке Стратегии КУГР, является практическим отражением описанного ранее подхода к местному сообществу, состоящему в учете коллективных позиций посредством выстраивания коммуникации с объединениями граждан. В рассматриваемом случае опрос заинтересованных сторон по основным проблемам города проводился как с применением цифровых технологий методом направления участникам анкет в электронной форме, так и в формате заполнения анкет в печатном виде.

Велосипед для Дон Кихота

По итогам проведенного опроса его участниками были определены четыре основные проблемы, имеющие наибольшую актуальность для Севильи: безработица, ослабление городской экономики, рост бедности и деградация отдельных территорий. Материалы Стратегии КУГР содержат инфографическое представление результатов упомянутого опроса по основным проблемам города в формате лепестковой диаграммы, которую, на наш взгляд, необ-

ходимо отразить и в рамках настоящей статьи (Рис. 1).

Как можно увидеть на представленной лепестковой диаграмме, помимо указанных выше наиболее значимых проблем рассматривались и иные. Так, к числу наименее актуальных проблем были отнесены сокращение численности населения, загрязнение воздуха, проблемы безопасности, чистота города и шумовое загрязнение. В качестве достаточно значимых были определены экономический кризис, общественный транспорт и низкая осведомленность о проблемах окружающей среды.

В качестве приоритетных направлений развития города, достижение которых должно обеспечить решение указанных выше проблем, представителями местного сообщества в рамках Стратегии КУГР были выделены следующие:

- создание сильной интегрированной городской экономики путем развития инновационных отраслей;
- повышение доступности городской среды для всех категорий граждан;
- борьба с социальной изоляцией и маргинализацией отдельных районов [10, р. 109].

Опрос выявил, что местное сообщество нацелено на развитие Севильи прежде всего как туристического центра, обладающего собственной индивидуальностью, города велосипедного транспорта [10, р. 109].

В данной связи считаем необходимым привести положения Стратегии КУГР, в которых содержится информация о проблемах города и направлениях деятельности местных властей, выявленных в процессе первичной оценки текущего социально-экономического положения Севильи и, в частности, ее северной части. Так, в документе определены следующие проблемы: снижение численности населения города, экономическая стагнация и рост безработицы, не-

сбалансированность транспортной системы города и ее «устойчивость» (устаревание подвижного состава), снижение уровня безопасности и социальная поляризация, проблемы окружающей среды и использования природных ресурсов [10, р. 14-15]. Очевидно, что перечисленные проблемы легли в основу опроса представителей местного сообщества.

Вместе с тем утвержденные направления деятельности несколько отличаются от тех, которые были предложены представителями местного сообщества:

- дальнейшее развитие систем ИКТ, расширение их качества и доступа к электронным системам;
- содействие переходу к низкоуглеродной экономике;
- улучшение окружающей среды, продвижение подходов к сокращению использования природных ресурсов;
- развитие социальной инклюзии и борьба с бедностью [10, р. 80-103].

Состав направлений деятельности был расширен пунктами, касающимися вопросов окружающей среды, которые не были отмечены представителями местного сообщества как особо значимые. Тем не менее, все осталь-

ные элементы были учтены в полном объеме. Итоговый перечень сфер деятельности затрагивает как вопросы социально-экономического развития города, так и меры по преодолению бедности и маргинализации отдельных районов.

Тема урока: сложноподчиненные предложения

Следует отметить, что материалы Стратегии КУГР и Стратегического плана не содержат однозначных указаний на то, каким образом органы МСУ планируют привлекать несовершеннолетних представителей местного сообщества к участию в принятии решений на уровне города. Также отсутствуют сведения о непосредственном участии детей и подростков в разработке стратегических документов. Вместе с тем считаем необходимым указать, что на практике вовлечение указанных групп населения осуществляется на регулярной основе.

В составе городской мэрии функционирует специальное структурное подразделение – участок по вопросам равенства, участия граждан и осуществлению координационной работы на уровне районов (исп. *Área de*



Рис. 1. Лепестковая диаграмма основных городских проблем в Севилье, по данным проведенного опроса [10, р. 109].

Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos), – который в рамках своей деятельности содействует всестороннему привлечению граждан к участию в совместном с органами МСУ решении вопросов местного значения, в том числе несовершеннолетних [11].

Обратимся к примеру. 13 сентября 2021 года мэрия Севильи опубликовала сообщение, в котором отметила успех в продвижении программы проведения культурных, спортивных и досуговых мероприятий, ориентированных на молодежь города [12]. Было заявлено, что план реализации программы подразумевал открытие и обеспечение функционирования субботних и воскресных гражданских центров, проведение дебатов по вопросам политики, конкурсов и публичных обсуждений, онлайн-тренингов. Отдельно на сайте мэрии Севильи приведена информация о том, что в разработке решения о начале проведения программы приняли участие представители молодежи города. В частности, приводится цитата главы города Хуана Эспадаса Сехаса: «Наша цель в том, чтобы обеспечить консолидацию различных предложений по вопросам того, как дать возможность молодежи проводить

свое свободное время безопасно, весело, с пользой для здоровья и с возможностью оказаться среди единомышленников. Мы двигались к этому в течение последних нескольких лет, однако именно сейчас мы делаем решительный шаг. Молодежь должна присутствовать за одним столом с властями города. Мы всегда должны учитывать ее мнение в вопросах трудоустройства, жилья, образования, здравоохранения, а также, конечно, в вопросах досуга (пер. – Авт.)» [12]. Дополнительно подчеркивается, что в презентации проекта принимал участие представитель молодежи Хуан Антонио Баррионуэво. Вполне вероятно, что он участвовал и в разработке документа.

Стоит отметить, что описанная выше деятельность мэрии Севильи в сфере вовлечения молодежи в процессы управления городом осуществляется в соответствии с Первым комплексным планом проведения молодежной политики в Севилье на период 2019-2023 годы (исп. *I Plan Integral Para la Juventud Sevillana 2019-2023*), в рамках которого определено, что содействие свободному и активному участию молодежи в жизни общества в целом и продвижению демократических взглядов в

частности является основной задачей местных властей в данной сфере. Вместе с тем неясно, как именно предлагается в соответствии с данным документом осуществлять деятельность по непосредственному вовлечению молодых представителей местного сообщества (в документе нет акцентов, связанных с возрастом, и конкретизации по детской, подростковой и совершеннолетней группам) в процессы управления, потому что наибольший акцент делается на развитие волонтерства и распространение современных западных ценностей, в том числе тех, которые, по нашему мнению, вряд ли приемлемы с традиционной культурно-нравственной точки зрения [13, р. 49]. Представляется, что вовлечение молодых людей в Севилье осуществляется по большей части в сферах, напрямую связанных с интересами детей, подростков и несовершеннолетних представителей молодежи.

Мирное русло активизма

Подводя итоги рассмотрения примера организации участия граждан в осуществлении стратегического планирования посредством их привлечения к разработке Стратегии КУТР, реа-

Один из знаковых объектов современной Севильи – Метропольский зонт или Севильские грибы. Конструкция из бетона и дерева построена на месте рынка XIX века. Сегодня это рынок, архитектурный музей, арт-пространство, образовательный центр, череда концертных залов. Власти Севильи доказали: если следовать интересам граждан, хамон и Россини вполне совместимы под одной крышей.



лизованной в рамках Стратегического плана, необходимо отметить, что, судя по форме участия местного сообщества, в Севилье применяется консультационный подход к вовлечению с элементами включенности: местное сообщество активно привлекается местными властями к определению стратегических приоритетов и направлений деятельности в рамках решения общегородских проблем через анкетирование и иные формы обратной связи. Мнение горожан в значительной степени находит отражение в издаваемых и утверждаемых актах, однако непосредственное участие граждан в работе органов МСУ по формированию документов стратегического планирования и в проведении согласительных консультаций практикуется исключительно в формате функционирования общественных советов. Говоря об участии молодежи, в том числе несовершеннолетних, в процессах принятия решений по вопросам местного значения, необходимо отметить налаженную практику привлечения активных представителей молодежи, однако точные данные о возрастном составе участников подобных мероприятий отсутствуют. Вместе с тем сам факт учета мнения молодых представителей местного сообщества говорит о его значимости для органов МСУ Севильи, особенно в сферах, в которых наиболее

ярко могут быть представлены интересы молодых людей.

Опыт Севильи, характеризующийся активным проведением анкетирования по вопросам формирования городской политики, примечателен именно с точки зрения применения подобного метода сбора и анализа данных для формирования документов стратегического планирования, которые одновременно с учетом позиции местного сообщества подразумевают опору на официальные национальные и международные документы в сфере стратегического управления. Отметим, что постоянный сбор и анализ данных о мнении представителей гражданского общества касательно вопросов городского развития, в том числе в стратегической плоскости, имеет высокий потенциал внедрения в отечественную практику не только в крупных городах, способных дополнительно обеспечить технологическую и техническую основы функционирования подобных систем, но и в городах меньшего размера, где при этом уровень разобщенности жителей существенно ниже.

Факт наличия и функционирования общественных советов представляет значительно меньший интерес, так как подобная практика применяется в Российской Федерации уже достаточно длительное время. Более того, для адекватного функцио-

нирования таких консультативных механизмов необходимо значительно большее, чем есть на данный момент, развитие активистской культуры граждан России. Вместе с тем полагаем, что эта сфера общественно-политических отношений представляет собой интерес как отдельная тема научных и практических изысканий, так как во многом перекликается с указанными в начале статьи собраниями (конференциями) граждан как формами осуществления МСУ населением непосредственно, а также другими установленными в Российской Федерации правовыми механизмами, что позволяет говорить о возможности проведения имплементации описанного опыта в отечественную практику.

Практика учета мнения молодежи при принятии решений по направлениям, которые непосредственно затрагивают ее интересы, представляется весьма эффективной и обоснованной. По нашему мнению, имеет потенциал для развития идея о том, чтобы вовлекать как совершеннолетних, так и несовершеннолетних представителей местных сообществ в процессы принятия решений, одновременно содействуя развитию волонтерства (добровольчества). Вместе с тем в отечественной практике необходимо отталкиваться от традиционных культурно-нравственных ценностей народов Российской Федерации. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

- [1] Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (дата обращения: 07.02.2022).
- [2] Послание Президента Федеральному Собранию 2020 г. // Президент России. URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 07.02.2022).
- [3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 19.11.2021, с изм. от 23.11.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 07.02.2022).
- [4] Михеев Д.С. Особенности нормативно-правового регулирования местного самоуправления в свете принципа гласности // Актуальные правовые проблемы функционирования органов муниципальной власти и основные направления их решения в Республике Марий Эл. Йошкар-Ола : Марийский государственный университет, 2016. С. 103–123.
- [5] Балыхин А.В. Проблемы совершенствования государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: юридические науки. М. : Российский университет дружбы народов (РУДН), 2017. Т. 21. № 1. С. 153–163;.
- [6] Кулешова Н.Н. Институциональные основы муниципальной де-

- мократии как основы сохранения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // *Выборы: теория и практика*. Рязань : Избирательная комиссия Рязанской области – государственное учреждение, 2019. № 1 (49). С. 5–12.
- [7] Кайсарова В.П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Экономика. СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 2008. № 4. С. 127–135.
- [8] Ладугин В.В. Механизмы общественного участия в процессе стратегического планирования // *Городской альманах*. М. : НИУ ВШЭ. 2012. № 5. С. 95–107.
- [9] *Objetivos y Estrategias*. Marzo, 2019. 38 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/sevilla-2030/plan-estrategico-sevilla-2030/objetivos-y-estrategias-sevilla2030.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [10] *Innovación socioeconómica en la Zona Norte de Sevilla*. Estrategia DUSI Norte de Sevilla. 119 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/edusi-sevilla/archivos/estrategia-dusi-norte-sevilla-aprobada.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [11] Área de Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/area-igualdad-participacion-ciudadana-coordinacion-distritos> (accessed 28.02.2022).
- [12] El Ayuntamiento impulsa un programa de actividades culturales, deportivas y de ocio para este otoño dirigidas a la juventud sevillana Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/el-ayuntamiento-impulsa-un-programa-de-actividades-culturales-deportivas-y-de-ocio-para-este-otono-dirigidas-a-la-juventud-sevillana> (accessed 28.02.2022).
- [13] *Plan Integral Para la Juventud Sevillana*. 75 p. // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/servicios/sevilla-joven/archivos/i-plan-integral-para-la-juventud-sevillana.pdf> (accessed 06.02.2022).

SEVILLE PRACTICE OF “SMART COMMUNITIES” AND THEIR INVOLVEMENT IN CITY MANAGEMENT

AUTHORS' INFORMATION:

Anton K. Pilshchikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(84, Vernadsky Av., Moscow, 119571, Russia)
✉ pilshikovanton98@gmail.com

KEYWORDS:

local government, local community, civil society, cooperation, performance efficiency, local authorities.

FOR CITATION:

Pilshchikov A.K. (2022). Seville practice of “smart communities” and their involvement in city management, *Municipality: Economics and Management*, no. 3, pp. 12–29.

ABSTRACT:

Currently, the role of various social groups and also of particular citizen in local policymaking in accordance with democratic principles is decisive. At the same time, in order to ensure the maximum possible consideration of the interests of representatives of the local community, local government bodies carry out a targeted policy to provide the involvement of citizens in decision-making process, including at the strategic level. At the same time, in some cases, there is a lack of desire of the local community to participate in the participating management. The article examines the issue of local community involvement in city management and also development and adoption of strategic documents processes at the municipal level on the experience of the city of Seville (the capital of Autonomous Community of Andalusia). In order to ensure methodological coherence, the author analyses existing approaches to the concepts of “local government” and “civil society”, including the expertise of published municipal law and local practices experts’ reviews and articles. Additionally, the author determines the complex mode of civil society participation, including youth involvement, in local policymaking in Seville and makes a conclusion

about the partial applicability of the considered experience in the Russian local government execution. Based on the content analysis the strategic documents and local practices of civil society involvement are examined by the author to make proposals of possible implementation of such experience. In conclusion the author considers some of the Seville local government approaches to civil society involvement useful and applicable in Russian municipal administration practice.

REFERENCES:

- [1] Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 with changes approved during the All-Russian vote on July 1, 2020. URL: <https://kremlin.ru/acts/constitution/> (accessed 07.02.2022).
- [2] President's message to the Federal Assembly of 2020. Official website of the President of Russia. URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 07.02.2022).
- [3] On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 (as amended on 19.11.2021, with amm. dated 23.11.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (accessed 07.02.2022).
- [4] Mikheev D.S. (2016). Features of the regulatory regulation of local self-government in the light of the principle of publicity. In: Actual legal problems of the functioning of the municipal authorities and the main directions of their decision in the Republic of Mari El. Yoshkar-Ola: Mari State University. Pp. 103–123.
- [5] Balykhin A.V. (2017). Problems of improving state policy in the field of local self-government in the context of the transformation of the political system of Russia, *Bulletin of the Russian University of Friendship of Peoples. Series: Legal sciences*, vol. 21, no. 1, pp. 153–163. Moscow: Russian University of Friendship of Peoples (RUDN).
- [6] Kuleshova N.N. (2019). The institutional foundations of municipal democracy as the basis for preserving the constitutional principle of independence of local self-government, *Elections: Theory and Practice*, no. 1 (49), pp. 5–12. Ryazan: Election commission of the Ryazan region – state institution.
- [7] Kaysarova V.P. (2008). Value-oriented approach to strategic management of a large city, *Bulletin of St. Petersburg University. Economy*, no. 4, pp. 127–135. St. Petersburg: St. Petersburg State University.
- [8] Ladygin V.V. (2012). The mechanisms of public participation in the process of strategic planning, *City Almanac*, no. 5, pp. 95–107. Moscow: HSE.
- [9] Objetivos y Estrategias. Marzo, 2019. 38 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/sevilla-2030/plan-estrategico-sevilla-2030/objetivos-y-estrategias-sevilla2030.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [10] Innovación socioeconómica en la Zona Norte de Sevilla. Estrategia DUSI Norte de Sevilla. 119 p. / Plan Estratégico 2030 // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/edusi-sevilla/archivos/estrategia-dusi-norte-sevilla-aprobada.pdf> (accessed 06.02.2022).
- [11] Área de Igualdad, Participación Ciudadana, y Coordinación de Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/area-igualdad-participacion-ciudadana-coordinacion-distritos> (accessed 28.02.2022).
- [12] El Ayuntamiento impulsa un programa de actividades culturales, deportivas y de ocio para este otoño dirigidas a la juventud sevillana Distritos // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/actualidad/noticias/el-ayuntamiento-impulsa-un-programa-de-actividades-culturales-deportivas-y-de-ocio-para-este-otono-dirigidas-a-la-juventud-sevillana> (accessed 28.02.2022).
- [13] I Plan Integral Para la Juventud Sevillana. 75 p. // Ayuntamiento de Sevilla. URL: <https://www.sevilla.org/servicios/sevilla-joven/archivos/i-plan-integral-para-la-juventud-sevillana.pdf> (accessed 06.02.2022).