

Научная статья

УДК: 316.334.52

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142

# СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ

**Расходчиков Алексей Николаевич<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Кандидат социологических наук, председатель правления фонда «Московский центр урбанистики «Город»; 125047, г. Москва, Благовещенский пер., д. 3, стр. 1; silaslowa@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6814-9029

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость согласования генеральных планов с социальными изменениями в городах, рассматриваются возможности обогащения данных, используемых для территориального планирования, за счет различных методов социальных исследований. Представлены основные методы социологического сопровождения различных этапов градостроительной деятельности – от агломерационного и городского планирования до мониторинга конфликтных ситуаций на этапе строительства. На полученных данных социологических исследований в городах южного Подмоскovie демонстрируются возможности формирования распределенной агломерации за счет увеличения связанности территории и диверсификации функций поселений.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, агломерационное планирование, социально ориентированное градостроительство, социологическое сопровождение строительства, оценка рисков градостроительных конфликтов.

**Для цитирования:** Расходчиков А.Н. Социологическое сопровождение проектов территориального планирования как инструмент взаимодействия органов власти с населением // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 124–142. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142.

Original article

# SOCIOLOGICAL SUPPORT FOR TERRITORIAL PLANNING PROJECTS AS A TOOL FOR INTERACTION BETWEEN AUTHORITIES AND CITIZENS

**Alexei N. Raskhodchikov<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Ph.D., Chairman of the Board of the Foundation «Moscow Center for Urban Studies «City»;  
3/1 Blagoveshchensky lane, 125047 Moscow, Russia;  
silaslowa@mail.ru; ORCID: 0000-0001-6814-9029

**Abstract.** The article substantiates the necessity of coordinating general plans with social processes in cities. It also explores the opportunities for enriching the data used for urban planning by employing social research methods. The main methods of sociological support for different stages of urban planning activities, from agglomeration and urban planning to monitoring of conflict situations at the construction stage, are presented. The data from a sociological study conducted in the cities of the southern Moscow region demonstrate the potential for forming a distributed agglomeration by increasing connectivity and diversifying settlement functions.

**Keywords:** agglomeration planning, living environment, socially oriented urban planning, sociological support of construction, monitoring of urban conflicts.

**For citation:** Raskhodchikov, A.N. (2024) 'Sociological support for territorial planning projects as a tool for interaction between authorities and citizens', *Public Administration Issues*, 1, pp. 124–142. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-124-142. (In Russian).

**JEL Classification:** R58.

## Введение

Один из основных парадоксов территориального планирования заключается в том, что, провозглашая ориентир на интересы горожан, порой забывают спросить самих жителей о том, что им действительно необходимо. В градостроительстве чаще речь идет о планировке, архитектуре, экономике, технологиях, материалах и реже – о людях. Повсеместно при разработке генеральных и мастер-планов проводится расчет транспортных и пассажиропотоков, делаются технико-экономические обоснования, создаются схемы размещения коммунальных сетей и объектов различного функционала. Но в перечисленных документах содержится очень мало информации о том, как относятся жители к этим грандиозным планам.

Если проследить изменения Градостроительного кодекса и нормативных документов по вопросам территориального планирования, можно заметить тенденцию к постепенному снижению роли жителей в обсуждении генеральных планов и проектов развития территорий. На примере Москвы этот процесс подробно описан в работе Е. М. Акимкина (2015). Автор показывает, как постепенно отменялись принятые в 1990-х гг. нормы по защите прав граждан при реализации градостроительных решений, в том числе предусматривавшие возможности конфликта интересов и процедуру их разрешения через согласительные комиссии, как процедуры участия горожан в обсуждении градостроительных планов подменялись общественными слушаниями. На сегодняшний день в Градостроительном кодексе отсутствует важный этап градостроительной деятельности – предпроектная подготовка, что затрудняет проведение научно-исследовательских работ до начала проектирования. С изъятием этапа предпроектной подготовки из нормативной базы исчезли и экологические требования при подготовке строительства, а также порядок информирования граждан о планах использования территорий<sup>1</sup>.

Архитектурное сообщество пытается восстановить право на проведение предпроектных исследований в новой редакции закона «Об архитектурной деятельности...»<sup>2</sup>. Однако закон еще не принят, а заложенные в нем изменения не улучшают положение горожан в части получения информации о проектах и возможности участия в их обсуждении. В 2022–2023 гг. произошли очередные изменения в законодательстве: сокращение сроков согласования проектов генеральных планов и проведение публичных слушаний. Появилась возможность утверждения внесения изменений в градостроительные проекты без проведения публичных слушаний, в некоторых случаях – по решению органов исполнительной власти.

Тенденция по упрощению разработки, согласования и обсуждения документов территориального планирования преследует цель ускорения сроков и упрощения процедур. Однако нельзя не заметить и подмены понятий, когда «защита прав граждан при реализации градостроительных решений» (закон города Москвы № 28-51 от 25.06.1997) заменяется на более абстрактные «цели соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности» (ГК РФ, ст. 5.1.). В результате уменьшаются роль жителей при принятии решений, возможности социального участия и учета мнения населения в градостроительной деятельности. Такой подход, ориентированный на ведомственные задачи и интересы бизнеса, ведет ко все большему отчуждению людей от процессов городского управления. Решая тактические задачи ускорения строительства, разрушаются перспективы качественного инновационного развития городов, основой

<sup>1</sup> См.: утратившее силу «Положение о едином порядке предпроектной и проектной подготовки строительства в г. Москве», утвержденное распоряжением Мэра Москвы № 378-РМ от 11 апреля 2000 г.

<sup>2</sup> См.: ст. 10 проекта Федерального закона «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=216208&dst=#Ys2oW4U9M9uXfSA2>

которого, по справедливому замечанию Н. Комниноса, все чаще становятся инициативные городские сообщества (Komninos, 2015).

С тем, что существующая система городского планирования отнимает перспективу развития городов, соглашаются и архитекторы. Так, А. Колонтай (2021) обращает внимание на необходимость внедрения более гибких подходов к генпланам крупных городов, учитывающих масштабы агломерационных процессов и динамику инвестиций. Внедрение мастер-планов под видом более гибких инструментов планирования не решает проблему, а лишь расширяет возможности бизнеса.

Локальные мастер-планы отдельных городских территорий не обязаны учитывать стратегию развития города как целого. Если рассматривать мастер-план как стратегию развития города или агломерации, он должен включать в том числе прогнозы развития социальных процессов, т.е. раздел прогнозного социального проектирования. При подготовке мастер-планов территорий иногда точно проводятся опросы для выявления проблем и потребностей населения.

К сожалению, результаты таких простейших социологических измерений, как правило, устаревают еще до завершения работы над мастер-планом. Дело в том, что проблемы и потребности жителей претерпевают изменения: например, за время существования одной семьи ее запросы к окружающей инфраструктуре меняются до семи раз. Кроме того, население города или района в современных условиях довольно мобильно, а запросы приезжих порой существенно отличаются от потребностей коренных жителей. Все эти основы социальной динамики городов необходимо учитывать при включении социологических методов в процессы территориального планирования.

Градостроительное планирование без учета проблем и потребностей населения часто приводит к сопротивлению местных жителей, критике строительных проектов, локальным протестам и, как следствие, к росту социальной напряженности в обществе и снижению доверия к власти. Примеров громких градостроительных конфликтов только за последние годы достаточно: от баталий, связанных со строительством транспортно-пересадочных узлов и хорд в Москве, до протестов против размещения мусоросжигательных заводов в Московской области и прогремевшего на всю страну скандала вокруг строительства храма в Екатеринбурге. Тем самым создается системная проблема: противоречие между градостроительными решениями и между органами власти и населением. Неучастие жителей в обсуждении планов развития территорий оборачивается тем, что градостроительные проекты воспринимаются населением как несанкционированное вмешательство в их жизнь. Для населения территория – не абстрактная городская среда, а конкретные условия жизни, предполагающие и прогулки с детьми, и походы в магазины или кафе, и места встреч с друзьями, и карьерные планы и надежды. Новая магистраль, торговый центр или транспортно-пересадочный узел вмешиваются в эту привычную жизнь, меняя ее в интересах некоего абстрактного «городского развития».

Другой, более общий аспект проблемы заключается в том, что при разработке планов развития территорий подразумевается, что люди захотят этой территорией воспользоваться: приехать на работу, жить или отдыхать. Так, например, планы федеральных властей по созданию новых городов на востоке страны и уже реализующиеся проекты, например, город «Спутник» рядом с Владивостоком, очевидно предполагают перемещение минимум 1,5–2 млн человек на новое место жительства. А значит, эти новые территории должны создать мощное притяжение, конкурентное по отношению к существующим городам и мегаполисам. Как такое переселение осуществить без понимания жизненных планов, устремлений и насущных проблем у активной части населения? Экономические мотивации в виде высокой заработной платы, сравнительно дешевого жилья или льготной ипотеки работают лишь в краткосрочной перспективе. История северных городов Советского Союза наглядно показала, что люди могут приехать туда за «длинным рублем», но лишь на время, а затем при первой возможности покинут эти территории. Это в долгосрочной перспективе оборачивается огромными расходами бюджета на поддержание жизни, а затем и ликвидацию таких непривлекательных для людей городов.

Таким образом, мы получаем совокупность факторов (пробелы в законодательстве, сложившиеся практики территориального планирования и возрастающая социальная мобильность горожан), создающих проблему рассогласованности планов территориального планирования и социальных изменений, происходящих в городах и поселениях. Объектом территориального планирования выступают: транспортные системы, жилье и места приложения труда, социальная инфраструктура. В то же время конечной целью планирования и градостроительной деятельности является создание условий для жизнедеятельности людей.

Решение данной проблемы в общетеоретическом ракурсе представляется возможным путем согласования планов территориального планирования с интересами жителей данных территорий, через обеспечение участия горожан в планировании. В практическом плане речь идет о включении в процесс территориального планирования методов анализа социальной ситуации в городах и населенных пунктах, а также возможных механизмах прогнозирования социальных изменений в перспективе.

Задача данной работы – рассмотреть возможности применения различных методов социальных исследований для обогащения данных, используемых в процессе разработки генеральных планов и мастер-планов. Стоит отметить, что не каждое социологическое исследование или метод анализа больших данных способны предоставить планировщикам полезную информацию для градостроительной деятельности. Современные города представляют собой очень сложное сплетение человеческих интересов, финансовых капиталов, образовательных и культурных проектов, дизайна и функционального наполнения среды. Значит, для решения проблемы необходимо применять междисциплинарный подход, а также современные информационные и социальные технологии взаимодействия с населением. Таким образом может быть сформирована социальная основа городского

и территориального планирования как комплекс процедур оценки, мониторинга и прогнозирования социальных изменений на территории. В данном случае термин «социальная основа» используется по аналогии с устоявшимся в градостроительной деятельности термином «геоподоснова», для преодоления междисциплинарных барьеров.

## Методы и подходы

Наиболее системно принципы социально ориентированного градостроительства были проработаны авторским коллективом во главе с Т. М. Дридзе (1998), в том числе определены основные компоненты среды жизнедеятельности человека в городе, разработан метод прогнозного социального проектирования, опробованы подходы к реконструкции районов с историческим наследием. О возможностях сочетания централизованного планирования и интересов населения как соединения субъект-объектного и субъект-субъектного подхода в социологии управления писал А. В. Тихонов (2007). Научным коллективом под его руководством опробованы методы диагностических социальных исследований в ходе проектирования и строительства крупных инфраструктурных объектов и реализации программы реновации жилья в Москве. На динамике изменений, происходящих в городских сообществах в ситуации крайне подвижного городского пространства, сосредоточил внимание в своих работах Л. Б. Коган (см., например: Коган, 2010).

Стоит отметить, что не всякое социологическое исследование может в полной мере решать задачи территориального планирования или социального обоснования предлагаемых проектных решений. Методическую основу для разработки практически ориентированных социальных технологий как набор инструментальных средств для решения практических задач сформулировал В. В. Щербина (2016). По-прежнему актуальными выглядят и работы Г. М. Лаппо (2008) о возможных альтернативах территориальной политики: о развитии городов-спутников и создании «вторых городов» в дополнение региональным центрам, о лучевой структуре поселений. Необходимо также учитывать пространственные закономерности размещения городов на территории Российской Федерации, сложившиеся за последние годы тенденции прироста и убыли населения под воздействием агломерационных процессов (Усанова, Холина, 2021).

Социологические методы городского и территориального планирования предполагают, во-первых, понимание города как динамичной (постоянно изменяющейся) среды жизнедеятельности людей. Соответственно, градостроительная деятельность может как улучшать среду для человека, делать ее более удобной и привлекательной, в идеале развивающей, так и разрушать ее непродуманными вмешательствами, когда по тем или иным причинам (например, решение задач транспортного и инфраструктурного развития) уничтожаются значимые для жителей элементы (символьные и исторические объекты, парки и места для отдыха и общения) или портится окружающая среда – происходит увеличение шума, трафика и плотности

населения, ухудшаются визуальная привлекательность местности, экологическая и миграционная ситуация в районах строительства.

Во-вторых, современные социологические подходы позволяют планировать городскую среду не только для жителей, но и в интересах как минимум трех категорий пользователей: тех, кто живет в районе (жителей), тех, кто приезжает туда работать (работников), и тех, кто посещает район в культурных и образовательных целях, для отдыха, шопинга или встреч (условно их можно обозначить как туристов). Такой подход требует пересмотра принятых методов расчета плотности населения, а также учета разницы интересов различных групп пользователей территории. Сочетание *жилья, мест приложения труда и туристической привлекательности* позволяет говорить о действительно комплексном развитии территорий и формировании устойчивой экономики районов за счет многофункциональности.

В-третьих, важно отметить, что процесс социологического сопровождения градостроительной деятельности не может ограничиваться исследованиями на стадии планирования или предпроектной подготовки. При проектировании нередко допускаются ошибки, а взгляд архитектора на красоту и функциональность здания может не совпадать с потребностями жителей и с привычными для людей маршрутами. Поэтому уже готовые проекты планировки и архитектурные решения также необходимо выносить на обсуждение для уточнения нюансов. Мониторинг конфликтных ситуаций в период строительства выступает важной составляющей. Не секрет, что строительные работы создают массу неудобств горожанам, нередко вызывая социальные конфликты различной остроты и масштаба. Современные методы анализа обсуждений в социальных сетях позволяют «ловить» такие конфликтные ситуации в самом начале, выявлять причины недовольства горожан и вырабатывать способы снятия социального напряжения.

## Социологические исследования для городского и агломерационного планирования

Переходя к теме территориального планирования, необходимо сразу обозначить, что данная статья посвящена вопросам согласования стратегических документов (генеральных и мастер-планов) с социальными изменениями, а также вопросам участия населения в разработке генеральных и мастер-планов. В качестве верхнего уровня рассмотрим возможности территориального планирования в масштабах агломераций. Здесь под агломерацией будем понимать связанные, близко расположенные городские поселения и окружающие их территории, а под агломерационным планированием – создание условий для взаимодополняющего развития городов и увеличения их связанности. Стоит отметить, что в отечественной практике под агломерационным развитием чаще понимается планирование развития территорий вокруг крупного города или мегаполиса. В этом случае речь, по сути, идет о попытках упорядочить стихийное разрастание большого

города. Но это лишь частный случай агломерационного развития. Исследования агломераций в США Р. Флориды (см.: Florida, 2017), а также сетей городов в европейских странах (Voix, 2011) демонстрируют, что распределенные агломерации без доминирующего центрального мегаполиса – более распространенное явление в развитых странах.

Недавние изменения в законодательстве предполагают в том числе передачу части полномочий по территориальному планированию с муниципального на региональный уровень<sup>3</sup>. Это открывает возможности для разработки планов согласованного развития близко расположенных городов, увеличения связанности территорий и формирования полноценных агломераций. Специалисты ЦНИИП градостроительства РААСН (с 2017 г. – ЦНИИП Минстроя России) еще в начале нулевых выделили около 150 стихийно сложившихся на территории страны агломераций (Лола, 2013). Эти пока условные объединения городов обладают достаточным человеческим потенциалом и хозяйственными ресурсами, объединив которые можно добиться значительного улучшения качества жизни. Однако для превращения их в полноценные связанные агломерации необходимы соответствующие планы территориального развития.

Приведем в качестве примера исследование Агентства социальных исследований «Столица», целью которого была оценка возможности формирования модели распределенной агломерации на примере группы городов юга Московской области (Чехов, Серпухов, Ступино, Пущино, Протвино и Кашира) (Языкеев, 2022). В ходе исследования была проведена комплексная оценка экономического состояния, транспортной доступности, динамики формирования бюджетов муниципальных образований, специализации их экономики, а также выяснены ожидания жителей в отношении развития территорий. Результаты полевых социологических исследований показали, что центром этой стихийно формирующейся агломерации выступает самый большой из городов – Серпухов – с населением городского округа в 162 тыс. жителей, рынком труда 46,5 тыс. рабочих мест и годовым бюджетом 9,3 млрд руб.<sup>4</sup>. Вторым по значимости является городской округ Чехов с численностью населения в 132 тыс. человек, развитым рынком труда 35 тыс. рабочих мест и бюджетом 7,2 млрд руб.<sup>5</sup>. Расстояние между двумя основными городами – 24 км, минимальное время в пути – 41 минута. Расстояние от Серпухова до других городов агломерации составляет: до г. Протвино – 15 км, время в пути 13 минут, г. Пущино – 24 км, время в пути 21 минута, г. Ступино – 69 км, время в пути 1 час 21 минута. Таким образом, можно говорить о наличии центров агломерации, обеспеченных рабочими местами, а также о хорошей транспортной связанности основных городов.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.08.2023 N 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Прогноз социально-экономического развития городского округа Серпухов на 2022–2024 годы. URL: [https://ruzaregion.ru/docs/prognoz\\_socialno-ekonomicheskogo\\_razvitiya](https://ruzaregion.ru/docs/prognoz_socialno-ekonomicheskogo_razvitiya) (дата обращения: 25.03.2023).

<sup>5</sup> Постановление администрации городского округа Чехов Московской области о прогнозе социально-экономического развития городского округа Чехов на 2021–2023 гг. URL: <https://chekhov.mosreg.ru/files/2020/09/16/pdf> (дата обращения: 10.04.2023).

При этом ни один из городов агломерации не обладает полным набором необходимых для развития ресурсов. В Серпухове и Чехове нет крупных университетов, в результате большинство молодежи уезжает учиться в Москву или Тулу. Пушкино и Протвино – наукограды 1970-х с довольно сильной научной составляющей, но уже много лет теряющие население из-за узкой специализации. Ступино – важный промышленный центр Подмосковья с типичными проблемами промышленных городов советской эпохи. В современных условиях ни один из этих городов по отдельности не обладает достаточным потенциалом для развития.

Представим, что все эти территории объединены в агломерацию с хорошей связанностью городов и общей стратегией развития, и мы получаем уже территорию с населением более 500 тыс. жителей и 35 млрд бюджета и, что не менее важно, достаточным разнообразием функций.

Так, Чехов обладает значительным культурным потенциалом за счет расположенного недалеко от города Музея-усадьбы А. П. Чехова «Мелихово» и собственного драматического театра. Здесь ежегодно проходят культурные фестивали, такие как театральный фестиваль «Мелиховская весна». В городе развита спортивная составляющая за счет известной гандбольной команды «Чеховские медведи», Дворца спорта «Олимпийский», где проводятся крупные спортивные соревнования. Пушкино и Протвино имеют значительный потенциал в передовых областях современной науки, что формирует основу для развития образовательной функции. Ступино может выступать промышленным кластером агломерации, обеспечивающим рабочие места и рост экономики. Важным ресурсом развития этих территорий может стать богатое историческое наследие, включающее десятки памятников и туристических объектов. Выгодное расположение агломерации в центре туристического треугольника Москва – Тула – Калуга обеспечивает массовые потоки в формате туризма выходного дня. Анализ данных сотовых операторов позволяет оценить объем входящих туристских потоков агломерации в 1,5–3 млн человек в зависимости от времени года.

На основе социологических исследований можно сформировать основные стратегии развития территорий с учетом мнения жителей и существующих проблем. Примечательно, что наиболее одобряемые жителями городов стратегии развития обоснованно опираются на имеющиеся ресурсы и преимущества городов. Так, например, близость к Москве и расположение вдоль популярного маршрута туризма выходного дня (Москва – Тула) создают хорошие предпосылки для развития туристического потенциала территорий. Научный и технологический задел наукограда Пушкино обеспечивает условия для организации качественного медицинского кластера, а образовательный потенциал наукограда Протвино – это основа для появления технологического университета. При этом очевидно, что приведенные стратегии могут быть реализованы лишь в рамках общего для всей агломерации плана развития территорий, учитывающего строительство необходимой инфраструктуры, новых транспортных артерий, развитие системы междугороднего общественного транспорта.

Рисунок 1

### Диаграмма «Отношение населения к возможным стратегиям развития городских округов Чехов и Серпухов»<sup>6</sup>



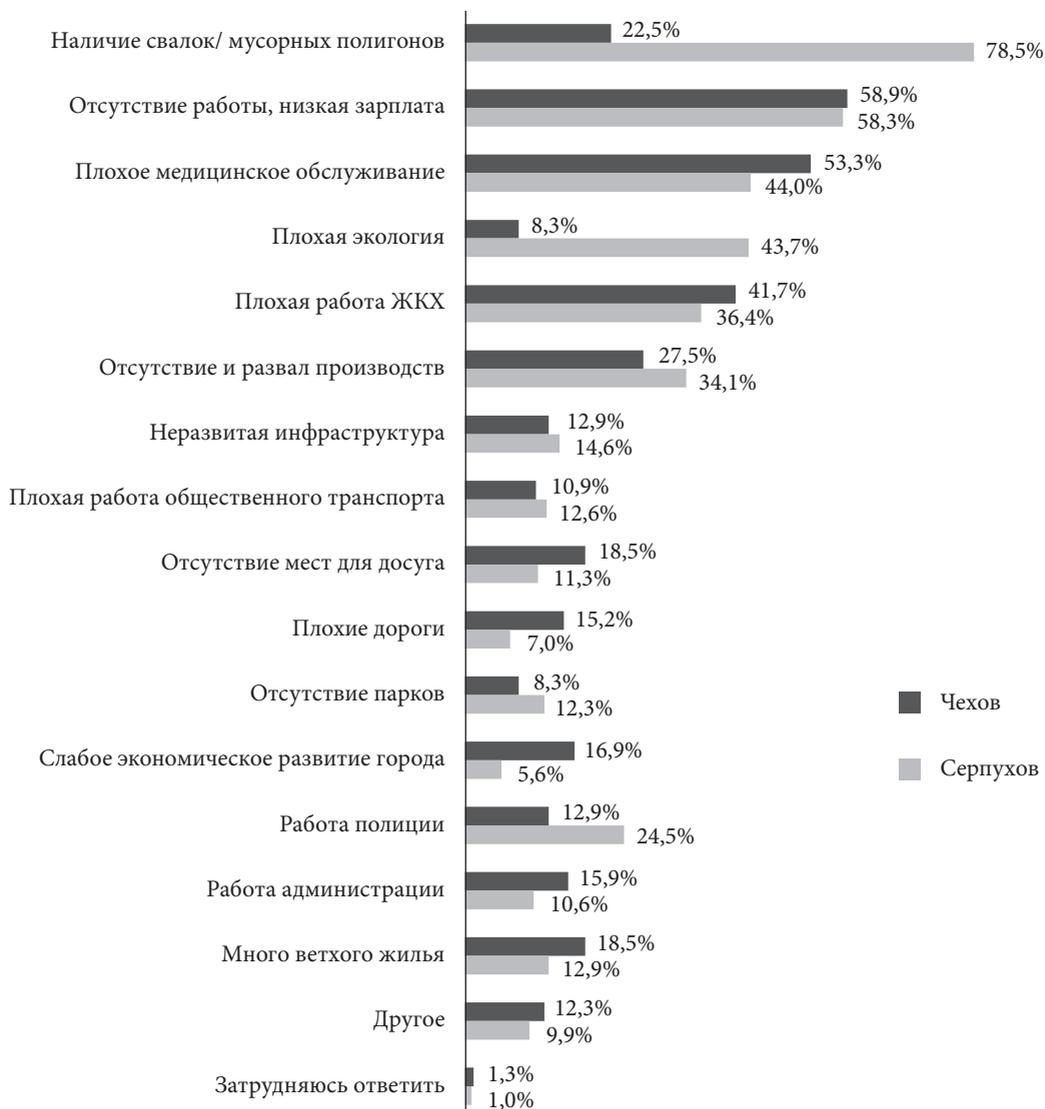
**Источник:** Перспективы развития агломерации Южного Подмосковья // Агентство социальных исследований «Столица». 2022. URL: <https://agsis.ru/meropriyatiya/perspektivy-razvitiya-aglomeracii-yuzhnogo-podmoskovya/> (дата обращения: 25.10.2023) (– и далее, если не указано иное).

В то же время анализ наиболее актуальных для жителей проблем демонстрирует существенные препятствия для реализации некоторых сценариев развития территорий. Так, наличие мусороперерабатывающего завода в непосредственной близости от Серпухова делает невозможным туристическое развитие данной территории – по крайней мере вблизи завода и в зоне распространения вредных для здоровья выбросов. Отмечаемое жителями низкое качество медицинского обслуживания указывает на необходимость планирования образовательной инфраструктуры для подготовки специалистов. Жители Чехова указывают на нехватку мест для отдыха и общения (кафе, ресторанов, клубов для детей и подростков), недостаточное развитие пищевой промышленности, необходимость обустройства парковых зон и общественных пространств. Жители Протвина жалуются на слабую освещенность в городе, плохое состояние транспортной системы, недостаток спортивных и рекреационных объектов. Среди основных проблем, характерных для всех городов агломерации, можно выделить нехватку рабочих мест и низкую оплату труда, отсутствие университетов и, как следствие, постоянный отток молодежи, неудовлетворительную работу служб ЖКХ и проблемы благоустройства районов, неразвитость досуговой составляющей.

<sup>6</sup> Исследование проводилось в сентябре 2021 – феврале 2022 гг., объем выборки составил 1000 анкет: 12 фокус-групп в городах Серпухов, Чехов, Протвино по трем половозрастным категориям.

Рисунок 2

**Диаграмма «Основные недостатки городов Серпухов и Чехов (по мнению жителей)»**



Помимо классических методов социологии (опросов, фокус-групп, экспертных интервью), для целей территориального планирования могут применяться различные методы анализа данных. Так, например, анализ сведений, предоставляемых операторами сотовой связи, позволяет изучать маршруты маятниковой миграции, востребованность объектов торговли и сферы услуг, исследовать миграционные и туристические потоки, аудиторию массовых мероприятий, популярность мест отдыха и общественных пространств. Анализ световых следов, оставляемых автомобилями и домохозяйствами, дает более точное представление о расселении и реальных границах городских пригородов. Существенным ограничением здесь явля-

ется то, что световые следы фиксируются в ночное время, соответственно, из поля зрения выпадают дневные активности.

Важно отметить, что совмещение изучения социологических исследований и различных видов больших данных требует специальных методических процедур, а также понимания возможностей и ограничений используемых для анализа алгоритмов.

## Разбалансированность городских районов и оценка рисков градостроительных конфликтов

При разработке генеральных планов городов зачастую не принимается во внимание разбалансированность городских районов, существующие проблемы и отсутствие целого ряда необходимых жителям объектов инфраструктуры. На практике большинство городских районов разбалансированы – это повсеместно встречающаяся ситуация, так как условия жизни и запросы людей меняются быстрее, чем строятся новые здания и меняется их функциональное наполнение. На примере районов реновации в Москве можно наблюдать дисбаланс с размещением мест приложения труда, вынуждающий жителей ежедневно тратить время в дороге на работу и обратно, что создает дополнительную нагрузку на транспортные системы. Здесь же можно выделить нехватку объектов здравоохранения (больниц, поликлиник для взрослых и детей), образовательных и спортивных учреждений, магазинов шаговой доступности и мест для проведения культурного досуга.

Также стоит отметить, что при довольно развитой системе прогнозирования рисков (экономических, политических, техногенных) оценка рисков возникновения социальных конфликтов при реализации инвестиционных и строительных проектов в большинстве случаев не проводится. Однако социологические методы позволяют заранее определить группы сторонников и противников градостроительного проекта, выявить проблемные точки и варианты компромиссных решений. Для того чтобы разобратся в ситуации, понять, в чем причины недовольства, проводятся диагностические исследования в районах строительства. На основе полученных данных появляется возможность уже на стадии предпроектной подготовки внести изменения в проекты. Там, где это невыполнимо в силу объективных причин, можно предложить жителям компенсационные решения. Не стандартные, например, в виде установки пластиковых окон или шумоизоляционных экранов, а вполне конкретные, исходя из проблем и потребностей жителей района строительства. Этот подход можно назвать «социальной экспертизой» градостроительных проектов или «социальной подосновой».

Так, исследования на старте программы реновации жилья в Москве вскрыли вероятность возникновения конфликтов с жителями домов, не попавших в программу переселения. В отличие от участников программы реновации, эти жители не получали новую квартиру, но зато им предстояло пережить все неудобства, связанные со сносом и строительством

домов в своем районе (см. об этом: Расходчиков, 2019). Эта информация в свою очередь помогла выстроить более комплексную информационную кампанию по работе с населением с учетом интересов различных групп жителей районов реновации.

Примеры диагностических исследований при проектировании транспортно-пересадочных узлов в Москве демонстрируют, что предварительные социологические исследования позволяют найти компромиссные решения даже в случае критического отношения жителей к будущему строительству. Например, в большинстве районов предполагаемого строительства были выявлены обширные списки проблем, которые могли быть решены благодаря появлению ТПУ. В результате в проекты ТПУ было добавлено функциональное наполнение в соответствии с запросами жителей районов, что позволило получить одобрение в ходе публичных слушаний и приступить к реализации проектов (см.: Raskhodchikov, 2020).

Системная проблема заключается в том, что в России в Градостроительном кодексе нет этапа предпроектной подготовки, в рамках которого можно было бы проводить исследования и оценку социальных рисков. Процедура согласования градостроительных проектов с горожанами лишь частично реализована в форме проведения публичных слушаний. Практика правоприменения демонстрирует, что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, а мнения горожан могут быть как учтены, так и проигнорированы<sup>7</sup>. В результате конфликты с населением регулярно возникают и требуют уже применения методов оценки рисков эскалации социальных конфликтов.

В современных условиях выявлять и прогнозировать развитие социальных конфликтов становится проще за счет возможностей мониторинга публикаций в социальных сетях. Скорость реакции интернет-среды на происходящие изменения значительно превышает развитие оффлайновых процессов в обществе. Так, изучение динамики социальных конфликтов, вызванных градостроительной деятельностью, показывает, что первая реакция на проект происходит в социальных сетях.

В случаях, когда строительный проект вызывает негативную реакцию значительного числа людей, в социальных сетях появляются группы для обсуждения проблемы и организации совместных действий. Далее следуют оффлайновые акции – сбор подписей против строительства, пикеты и митинги. Кроме того, с определенного момента протестная активность обращает на себя внимание средств массовой информации, которые, в свою очередь, подключаются к освещению конфликта, увеличивая тем самым давление на органы власти.

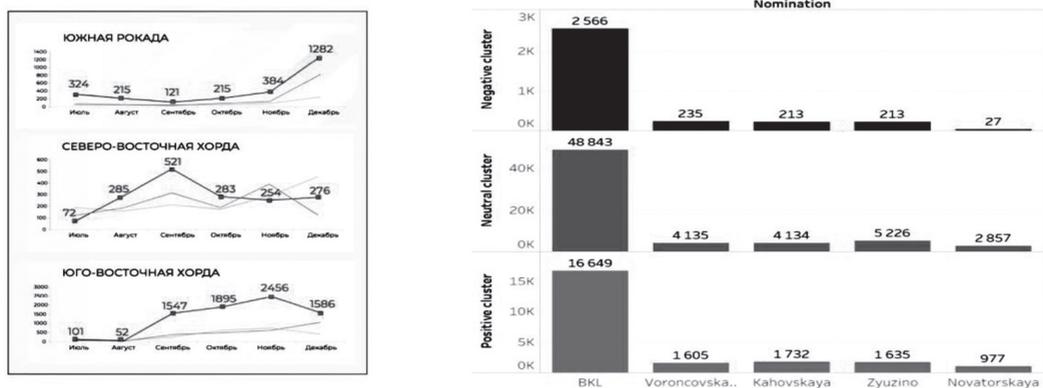
Современные компьютерные методы сбора и статистической обработки данных дают возможность оперативно отслеживать появление негативных комментариев и обсуждений проекта в социальных сетях. Такие сервисы вполне легально предоставляют несколько мониторинговых си-

<sup>7</sup> Правовой статус обсуждений и высказанных мнений в ходе публичных слушаний разъяснен в определениях Конституционного суда Российской Федерации N 931-О-О от 15 июля 2010 г. и N 3007-О/2023.

стем («Бренданалитикс», «Крибрум», «Диалогия» и др.), а также некоторые рекламно-информационные агентства. Известно, что большинство конфликтов проще разрешить в самом начале. Соответственно, своевременное обнаружение конфликта, оперативно принятые меры для его разрешения позволяют в большинстве случаев предотвратить неблагоприятное развитие ситуации. Довольно надежные результаты при прогнозировании рисков эскалации социальных конфликтов удалось получить благодаря методам психолингвистического анализа текстовых сообщений в социальных сетях с применением нейросетевой технологии «ТекстАналист» (Kharlamov, 2023). На примере конфликтов при строительстве Юго-Западной, Северо-Восточной хорд и Южной рокады в Москве и ряда других градостроительных проектов удалось спрогнозировать риски разрастания конфликта и наиболее болезненные для жителей элементы проектов (рис. 3).

Рисунок 3

### Индекс социального стресса на основе нейролингвистического анализа текстовых сообщений в социальных сетях



**Источник:** Kharlamov A., Raskhodchikov A., Pilgun M. Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts // Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing. ISAIC. 2023. SciTePress. P. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612

Таким образом, система мониторинга и анализа активностей пользователей в социальных сетях становится важной частью социологического сопровождения градостроительных проектов. Она позволяет предотвращать острые конфликтные ситуации в период проведения строительных работ и не допускать роста социального напряжения в районах строительства.

## Выводы

Социально ориентированное городское и территориальное планирование очевидно требует учета мнения людей, использования социологических исследований и научно обоснованных методов анализа данных.

Это позволяет согласовать стратегические документы – генеральные и мастер-планы – с социальными изменениями, проектировать территории как привлекательную среду для жизни и деятельности людей. Градостроительное планирование без учета проблем и потребностей населения часто приводит к сопротивлению местных жителей, критике строительных проектов, локальным протестам и, как следствие, к росту социальной напряженности в обществе и снижению доверия к органам власти.

Рассмотренные в статье методы оценки, мониторинга и прогнозирования социальных изменений на территории могут быть использованы для формирования социальной основы городского и территориального планирования. Аналогично тому, как на основе геодезических исследований, изучения рельефа, плана существующих инженерных коммуникаций и других данных формируются топографические планы территорий, на основе методов социальных исследований могут создаваться карты социально-значимых объектов и маршрутов, перечни инфраструктурных проблем территории и потребностей жителей, прогнозироваться риски возникновения социальных конфликтов при реализации строительных проектов.

Такой анализ социальных процессов можно проводить на всех уровнях планирования (агломерация, город, район), а также в процессе разработки локальных планировочных решений и проектирования отдельных объектов. При этом нужно пересмотреть подходы к планированию городских территорий исходя из расчета плотности населения. Современные социологические методы позволяют планировать городскую среду на основе интересов различных категорий пользователей, комбинации жилых массивов, мест приложения труда и туристической привлекательности территорий.

Процесс социологического сопровождения строительства должен включать диагностические исследования на стадии предпроектной подготовки, согласование готовых проектов планировки и архитектурных решений с жителями, систему мониторинга и анализа конфликтных ситуаций в период строительства. Применение такого подхода позволит вести градостроительную деятельность действительно в интересах людей, формировать удобные и привлекательные для жителей города точки притяжения, а также не допускать роста социального напряжения при проведении строительных работ.

Отсутствие в Градостроительном кодексе этапа предпроектной подготовки, норм о необходимости проведения исследований и участия жителей в разработке генеральных планов существенно затрудняет внедрение подходов социально ориентированного планирования и градостроительной деятельности. В то же время в практике работы НИИПИ Генплана Москвы и архитектурных бюро заметно выросло использование социальных исследований и методов анализа Big Data при разработке мастер-планов территорий. Эта позитивная практика указывает на необходимость дальнейшей научно-методической работы по совмещению данных различной природы и разработке новых технологий для целей социально-ориентированного территориального планирования.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Акимкин Е.М., Шилова В.А. Проблемы управления развитием городов в региональном аспекте // Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России. М.: Новый хронограф, 2015. С. 259–288.
2. Градосельская Г.В., Расходчиков А.Н. Два сценария будущего молодежи: результаты картирования групп социальной сети «ВКонтакте» на примере Томска // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2020. № 4. С. 50–68.
3. Дридзе Т. Градоустройство: от социальной диагностики к конструктивному диалогу заинтересованных сторон. М.: Изд-во «Институт психологии РАН», 1998.
4. Зотов В.В. Общественно-профессиональная экспертиза управленческих решений по общественно значимым проблемам города // Научный результат. Социология и управление. 2023. Т. 9, № 1. С. 113–125. DOI: 10.18413/2408-9338-2023-9-1-0-10
5. Ильина И.Н., Коно М. Трансформация подходов к развитию «умного города». М.: НИУ ВШЭ, 2023. DOI: 10.17323/978-5-7598-2579-1
6. Коган Л.Б. Об идеологии городской цивилизации и городской среды: к стратегии социального развития // Материалы IX Дридзевских чтений. М.: Институт социологии РАН, 2010. С. 319–321.
7. Колонтай А. Если не генплан, то что? // Проект Россия. 26.01.2021. URL: <https://prorus.ru/interviews/aleksandr-kolontaj-esli-ne-genplan-to-chto/>
8. Концевая А.В., Анциферова А.А., Муканеева Д.К. Формирование городской здоровьесберегающей среды // Оздоровление городской среды. М.: Фонд «Московский центр урбанистики “Город”», 2022. С. 88–95.
9. Лаппо Г.М. Вице-столицы российских регионов // География. 2008. № 3. С. 5–13.
10. Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2013.
11. Расходчиков А.Н. Социологическое сопровождение программы реновации жилья: методы и результаты // Будущее социологического знания и вызовы социальных трансформаций (к 90-летию со дня рождения В.А. Ядова). Международная научная конференция (Москва, 28–30 ноября 2019 г.). Сборник материалов. Отв. ред. М.К. Горшков. М.: ФНИСЦ РАН, 2019. С. 600–604. DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019 ISBN: 978-5-89697-316-4 DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019 ISBN: 978-5-89697-316-4
12. Тихонов А.В. Социология управления. М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2007.

13. Усанова Я.А., Холина В.Н. Динамика систем городского расселения РФ 2002–2020 гг. // Инновационная экономика. РУДН. 2021. № 3. С. 99–123. URL: <https://repository.rudn.ru/ru/records/article/record/90977/> (дата обращения: 23.10.2023).
14. Щербина В.В. Целеобеспечивающие и рационализирующие диагностические социальные технологии в управлении // Личность. Культура. Общество. 2016. Т. 18, № 1–2. С. 135–148.
15. Языкеев А.Н. Горожане в поисках здоровья: новые возможности для малых городов. М.: Фонд «Московский центр урбанистики “Город”», 2022.
16. Boix R., Veneri P., Almenar V., Hernández F. Polycentric metropolitan areas in Europe: towards a unified proposal of delimitation // 51st European Congress of the Regional Science. 2011.
17. Colding J., Barthel S. An urban ecology critique on the “Smart City” model // J. Clean Prod 164 (Supplement C). 2017. P. 95–101. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.06.191
18. Florida R. The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class – And what we can do about it. New York, Basic Books, 2017. ISBN: 978-0-46-507974-2
19. Kharlamov A., Raskhodchikov A., Pilgun M. Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts // Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing. ISAIC. 2023. SciTePress. P. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612
20. Komninos N. The age of intelligent cities: Environments and innovation-for-all strategies. London. New York: Routledge, 2015.
21. Micozzi N., Yigitcanlar T. Understanding Smart City Policy: Insights from the Strategy Documents of 52 Local Governments // Sustainability. 2022. Vol. 14. P. 10164. URL: <https://doi.org/10.3390/su141610164>
22. Raskhodchikov A., Kharlamov A.A., Pilgun M. Environmental Problems of Urban Projects: Digital Content // International Journal of Future Generation Communication and Networking. 2020. Vol. 13, no. 4. P. 45–54.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Федеральный закон от 14.03.2022 N 58-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. N 28–51 «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве».

## REFERENCES

1. Akimkin, E.M. (2015) 'Problems of urban development management in the regional aspect', in: Akimkin, E.M. and Shilova, V.A. (eds) *Regional sociology: problems of consolidation of the social space of Russia*. Moscow: Novy Chronograph, pp. 259–288.
2. Boix, R., Veneri, P., Almenar, V. and Hernández, F. (2011) 'Polycentric metropolitan areas in Europe: towards a unified proposal of delimitation', in: *51st European Congress of the Regional Science*.
3. Colding J., Barthel S. An urban ecology critique on the "Smart City" model // *J. Clean Prod 164 (Supplement C)*. 2017. Pp. 95–101. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.06.191.
4. Dridze, T. (1998) *Urbanization: from social diagnostics to constructive dialog of stakeholders*. Moscow: Institute of Psychology of the Russian Academy of Sciences.
5. Florida, R. (2017). *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class – And what we can do about it*. New York: Basic Books.
6. Gradoselskaya, G.V. and Raskhodchikov, A.N. (2020) 'Two scenarios of the future of youth: the results of mapping groups of the social network «VKontakte» on the example of Tomsk', *Vestnik of Moscow University. Series 12: Political Science*, 4, pp. 50–68.
7. Ilyina, I.N. and Kono, M. (2023) *Transformation of approaches to the development of «smart city»*. Moscow: NRU HSE. DOI: 10.17323/978-5-7598-2579-1
8. Kharlamov, A., Raskhodchikov, A. and Pilgun, M. (2023) 'Information dissemination and perception by social media users: Urban planning conflicts', *Proceedings of the 3rd International Symposium on Automation, Information and Computing, ISAIC*, SciTePress, pp. 125–130. DOI: 10.5220/0011907000003612
9. Kogan, L.B. (2010) 'On the ideology of urban civilization and urban environment: to the strategy of social development', *Proceedings of the IX Dridzev Readings*. Moscow: Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences, pp. 319–321.
10. Kolontay, A. (2021) 'If not the general plan, then what?', *Project Russia*, 26 January 2021. Available at: <https://prorus.ru/interviews/aleksandr-kolontaj-esli-ne-genplan-to-chto/> (accessed 29 January 2024).
11. Komninos, N. (2015) *The age of intelligent cities: Environments and innovation-for-all strategies*. London. New York: Routledge.
12. Kontsevaya, A.V., Antsiferova, A.A. and Mukaneeva, D.K. (2022) 'Formation of urban health-saving environment', *Health improvement of urban environment*. Moscow: Moscow Center for Urban Studies «City», pp. 88–95.
13. Lappo, G.M. (2008) 'Vice-capitals of the Russian regions', *Geography*, 3, pp. 5–13.
14. Lola, A.M. (2013) *Urban and agglomeration management in Russia: state and what to do*. Moscow: «Kanon+» ROOI «Rehabilitation».

15. Micozzi, N. and Yigitcanlar, T. (2022) 'Understanding Smart City policy: Insights from the strategy documents of 52 local governments', *Sustainability*, 14, 10164. DOI: 10.3390/su141610164
16. Raskhodchikov, A., Kharlamov, A.A. and Pilgun, M. (2020) 'Environmental problems of urban projects: Digital content', *International Journal of Future Generation Communication and Networking (IJFGCN)*, 13(4), pp. 45–54.
17. Raskhodchikov, A.N. (2019) 'Sociological support of the housing renovation program: methods and results', *The future of sociological knowledge and the challenges of social transformation (to the 90th anniversary of V.A. Yadov)*. *International scientific conference* (Moscow, November 28–30, 2019), Collection of materials. Ed. by M.K. Gorshkov. Moscow: FNISC RAS, pp. 600–604. DOI: 10.19181/yadov\_conf.2019
18. Shcherbina, V.V. (2016) 'Purposeful and rationalizing diagnostic social technologies in management', *Personality. Culture. Society*, 18 (1–2), pp. 135–148.
19. Tikhonov, A.V. (2007) *Sociology of management*. 2nd Edition. Moscow: Kanon+ ROOI «Rehabilitation».
20. Usanova, Y.A. and Kholina, V.N. (2021) 'Dynamics of urban settlement systems of the Russian Federation 2002–2020', *Innovative Economics. RUDN*, 3, pp. 99–123. Available at: <https://repository.rudn.ru/ru/records/article/record/90977/> (accessed 23 October 2023).
21. Yazykeev, A.N. (2022) *Citizens in search of health: new opportunities for small towns*. Moscow: Moscow Center for Urban Studies «City».
22. Zotov, V.V. (2023) 'Public-professional expertise of managerial decisions on socially significant problems of the city', *Scientific Result. Sociology and management*, 9(1), pp. 113–125. DOI: 10.18413/2408-9338-2023-9-1-0-10

## OFFICIAL DOCUMENTS

---

1. Federal Law No. 58-FZ of 14.03.2022 (as amended on 13.06.2023) «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation».
2. The Law of the City of Moscow dated June 25, 1997 No. 28-51 «On the protection of citizens' rights in the implementation of urban planning decisions in the City of Moscow».

Статья поступила в редакцию 12.10.2023;  
одобрена после рецензирования 07.11.2023;  
принята к публикации 15.02.2024.