

Neighbourhood Management
**(ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ УСЛУГАМИ НА УРОВНЕ
И С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ РЕСУРСОВ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА)**

**ИССЛЕДОВАНИЕ НА ПРИМЕРЕ г. БИРМИНГЕМА
(ВЕЛИКОБРИТАНИЯ)**

Эльза Конати (Бирмингем, Великобритания)

**Редакция русского текста: Рагозина Л.Г. (Институт экономики
города, Москва)**

2011

Городской Совет г. Бирмингема:

Бирмингем – второй по величине город в Великобритании после Лондона. Несмотря на то, что в течение долгого времени город был известен как центр развития металлургической промышленности, с недавнего времени он стал одним из главных мировых коммерческих центров с процветающей сферой услуг и представляет собой важнейший транспортный, торговый и деловой узел. Городской Совет города Бирмингема является самым крупным органом муниципальной власти в Великобритании, деятельность которого охватывает население численностью около миллиона. Бюджет этого Совета составляет более 3 млрд. фунтов стерлингов.

Более подробную информацию можно найти на следующих сайтах:

www.birmingham.gov.uk

<http://www.marketingbirmingham.com>

Доклад был написан на основе материала, любезно предоставленного Городским Советом г. Бирмингема, и с помощью «Alfa Fellowship Programme» – профессиональной программы обмена между Россией, Великобританией и Соединенными Штатами.

Заявление об ограничении ответственности:

Мнения, выраженные в данном докладе, являются представлениями автора и не отражают официальное положение Бирмингемского городского совета или Alfa Fellowship Programme.

Дополнительную информацию об этой программе можно найти на сайте:

<http://www.cdsintl.org/fellowshipsabroad/alfa.php>

Содержание:

1. Саммари	с.4
2. Теоретический обзор истории возникновения Neighbourhood Management в Великобритании: по материалам исследования профессора Анны Пауэр	с.8
3. Развитие Neighbourhood Management в Бирмингеме: история и практика.	с.11
4. Особенности технологий Neighbourhood Management в Бирмингеме:	с.14
• Некоммерческие организации Neighbourhood Management	с.14
• Передача полномочий и локализация услуг	с.18
• Уполномоченные по территории	с.25
5. Результаты и извлеченные уроки	с.28
6. Приложения	
Приложение 1а: Управляющая организация нанимателей жилья Блумсбери и Обслуживающая организация жильцов	с.33
Приложение 1b: Партнерство, как форма организации территориальной безопасности	с.38
Приложение 2а: Уполномоченные по благоустройству территории	с.40
Приложение 2b: Полицейские общественной поддержки	с.43
Приложение 2с: Общественные уполномоченные	с.45
7. Словарь терминов	с.47
8. Литература	с.50

САММАРИ

Целью данного доклада является описание опыта развития городским Советом города Бирмингема инициатив на уровне территориальных сообществ. Обобщающее английское определение этих инициатив звучит как «*Neighbourhood Management*». Однозначного русского эквивалента данному определению нет, т.к. имеющаяся в России практика территориального общественного самоуправления (ТОСы) лишь частично отражает возможности *Neighbourhood Management*. Более полное явление *Neighbourhood Management* можно охарактеризовать как «управление услугами на уровне и с использованием ресурсов территориального сообщества». Это управление включает в себя не только элементы самоуправления, но и локализацию некоторых услуг на уровне территориальных сообществ, а также децентрализацию ответственности, и передачу ресурсов на предоставление некоторых государственных услуг.

В Бирмингеме *Neighbourhood Management* развивается уже в течение 30 лет. Гражданское общество в Бирмингеме всегда играло ключевую роль в социально-экономическом развитии города. Это сильно повлияло на формирование местных органов власти и способов регулирования их деятельности. Все началось со времени, когда город был ведущим мировым центром металлургической промышленности, но и позднее, во времена значительного промышленного спада, гражданское общество не утратило своего влияния на процесс социально-экономического развития города. Это позволяет рассматривать Бирмингем как интересный опыт взаимодействия гражданского общества и власти.

Доклад предназначен для широкой аудитории и структурирован таким образом, чтобы специалисты местных органов власти могли выделить для себя те аспекты опыта города Бирмингема, которые они могут применить в своей деятельности, например: изложен социально-экономический контекст, в котором появился *Neighbourhood Management*, затем рассмотрены три взаимосвязанных ключевых элемента *Neighbourhood Management* в городе Бирмингеме:

- 1) Некоммерческие организации *Neighbourhood Management*¹.
- 2) Передача полномочий и локализация услуг.
- 3) Уполномоченные по территории.

Для того, чтобы представить рассматриваемые технологии управления и предоставления услуг в рамках общего опыта Великобритании, а также в рамках общих вопросов муниципальной политики, в доклад включён анализ *Neighbourhood Management*, сделанный профессором Лондонской Школы Экономики Анной Пауэр, которая была директором-основателем «*Priority Estates*

¹ Более подробную информацию о некоммерческих организациях *Neighbourhood Management* НКО, а также об Уполномоченных по территории можно найти в Приложениях к данному докладу.

Project Ltd»² – организации, в 1980-1990 годы уполномоченной Правительством Великобритании на реализацию целого ряда пилотных проектов по созданию эффективных инициатив Neighbourhood Management по всей Великобритании, включая и город Бирмингем. Ее работа по оценке инициатив на уровне территориального сообщества повлияла на разработку британской национальной политики в этой области в целом и на развитие подходов к внедрению данных моделей в городе Бирмингеме.

Результаты исследования Анны Пауэр и отклики на материалы доклада специалистов по вопросам территориального общественного управления администрации Бирмингема позволяют сделать следующие выводы:

- 1) В Бирмингеме значительные усилия были направлены на объединение крупных капиталовложений и их вывод на более сложный и тонко структурированный уровень развития в рамках городских территорий. Эффективные структуры Neighbourhood Management оказались очень важны для развития ярких и устойчивых городских районов, что повлияло на формирование экономической стратегии развития города в целом.
- 2) Реструктуризация инфраструктуры предоставления услуг и управленческих мер требует первоначальных инвестиций, а поддержка Neighbourhood Management в депривационных территориях и вовлечение жителей, а также системы административного управления в деятельность Neighbourhood Management, - требуют непрерывного инвестирования. Но, на сегодняшний день и Бирмингемский городской совет, и Правительство Великобритании подсчитали, что в большинстве случаев эти инвестиции в перспективе выгодны, т.к. приводят к повышению качества предоставляемых услуг при небольших затратах.
- 3) Neighbourhood Management является не столько «инструментом» или «моделью», сколько общим подходом к деятельности местных органов власти, подходом, который уделяет первостепенное внимание прямому участию жителей определенных территорий в разработке и предоставлении услуг. Он важен также тем, что отражает ключевые принципы, которые лежат в основе деятельности местных органов власти. К этим принципам можно отнести: приоритет местной демократической ответственности и выбор услуг населением по месту жительства; отношение к местным жителям как к равноправным партнерам; обеспечение уязвимым слоям населения защиты; повышение доверия незащищенных групп населения к

² Независимая некоммерческая организация, специализирующаяся в области жилья, переобучении и подготовки консультантов. Организация была основана в 1980-х годах за счет участия в государственном Приоритетном жилищном проекте, связанном с развитием местного самоуправления и решением острых проблем, касающихся городского упадка.
<http://www.pep.org.uk/about.html>

органам местной власти и понимания, что с мнением этих групп населения считаются, относятся к ним с уважением и достоинством³.

- 4) Neighbourhood Management не может возникнуть сам по себе, он требует изменения, как самих структур административного управления на местном уровне, так и моделей предоставления услуг, а это, в свою очередь, приводит к модернизации управленческих структур и переменам в рабочей культуре муниципальных служащих. Такие результаты могут быть достигнуты только при значительных организационных усилиях и согласованном политическом решении.
- 5) Процесс формирования эффективных институтов Neighbourhood Management не является быстрым и предсказуемым: они развиваются в течение долгого времени, параллельно с развитием самого местного самоуправления, а также моделей предоставления услуг. Управление таким большим городом, как Бирмингем, - сложный, многослойный и многомерный процесс, который объединяет в себе большое разнообразие интересов и целей. Подход к формированию институтов «снизу - вверх» неизбежно означает принятие нелинейного пути развития, а это значит, что окончательный результат невозможно предвидеть заранее. Он также требует достижения определённого уровня гибкости при предоставлении услуг, что, в свою очередь, требует сокращения уровня стандартизации их предоставления⁴.
- 6) Модель «Уполномоченные по территории» оказалась очень эффективной с точки зрения мобилизации жителей, а также их мотивации к активному участию в решении проблем по месту жительства. Этот факт был признан важным, поэтому его можно рассматривать как предпосылку институционального развития Neighbourhood Management.
- 7) Выявилось, что вовлечённость в дела местного сообщества и участие местных жителей в управлении собственной территорией не должны носить только консультационный характер. Должны быть созданы условия для жителей: сформирована независимая база активов и доходная база, к которым они могут применять принципы демократического контроля и подотчётности, и при помощи которых они могут непосредственно участвовать в формировании и поставке услуг. Это является необходимым условием, поскольку даёт возможность гражданам вести переговоры с

³ Специалисты и выборные члены органов местного самоуправления, активно вовлеченные в процесс внедрения Neighbourhood Management, пришли к выводу о том, что этот подход к населению помогает им отражать в своей работе основные ценности местного самоуправления, а также поддерживает их личную мотивацию работы в органах местного самоуправления.

⁴ Жесткая стандартизация процесса предоставления услуг приводит к снижению их гибкости, а иногда и -эффективности. Об этом говорят уже многие европейские исследователи. То есть сама по себе стандартизация – не является панацеей высокого качества услуг. Гарантом может служить удовлетворенность получателей соотношением цены- качества, а также доступностью услуги. - Прим редактора

другими организациями, предоставляющими услуги, в качестве равноправных партнеров, а не только как активистов или лоббистов.

8) Практика показывает, что успех Neighbourhood Management в депривационных территориях напрямую зависит от поддержки муниципальных и центральных властей. Население депривационных территорий, как правило, весьма ограничено в ресурсах и имеет существенные барьеры для участия в жизни местного сообщества. Степень их воздействия на развитие своей территории в значительной мере определяется соответствующими действиями правительственных органов. Учитывая, что Neighbourhood Management в депривационных территориях зачастую возникает на фоне необходимости устранения конфликтных ситуаций, местные органы власти должны здесь играть центральную роль. Однако надо иметь в виду, что развитие эффективного Neighbourhood Management в депривационных территориях требует немалых инвестиций, в т.ч. - передачи активов и фондов, а также изменений в системе управления и культуре деятельности чиновников.

9). Повышение эффективности предоставления жилищно-коммунальных услуг – это сфера, в которой население охотнее всего принимает участие. Проблемы благоустройства территории и безопасности тесно связаны с жилищно-коммунальными вопросами, так как они непосредственно влияют на качество жизни населения. В результате, эти три типа услуг: жилищно-коммунальные услуги, благоустройство территории и безопасность, – формируют каркас для Neighbourhood Management и заставляют модернизировать соответствующие управленческие структуры. Поэтому модели предоставления этих услуг, а также степень поддержки, которую они оказывают на развитие принципов Neighbourhood Management, очень важны.

2. Теоретический обзор истории возникновения *Neighbourhood Management* в Великобритании: по материалам исследования профессора Анны Пауэр

Профессор Анна Пауэр из Лондонской Школы Экономики принимала участие в развитии *Neighbourhood Management* в Великобритании с 60-х гг. XXв. и, в партнерстве с подразделением секретариата Кабинета Министров по работе с социально незащищенными категориями граждан, играла ключевую роль в развитии национальной политики в этой области. Анна Пауэр участвовала также и в реализации пилотных проектов по *Neighbourhood Management* в Бирмингеме, в т.ч. повлияла на изменение отношения к *Neighbourhood Management* членов Городского Совета.

Профессор Анна Пауэр определяет *Neighbourhood Management* - как «организацию, поставку и координацию ключевых общественных услуг по месту жительства в пределах территории, охватывающей не более 5000 домохозяйств».⁵

Это определение возникло не в ходе теоретических размышлений, а на основе анализа практик в области самоуправления жителей, успешно осуществленных в Великобритании, включая город Бирмингем.

Ключевой особенностью инициатив *Neighbourhood Management* можно назвать то, что при этом подходе территориальные общественные организации несут прямую ответственность за предоставление услуг. В этом - отличие данной модели от других, которые тоже иногда называются «управлением на уровне территориального сообщества», но подразумевают лишь механизм согласования формы и объемов предоставления услуг с населением, при этом сам процесс оперативного управления может сохраняться, например, на уровне городской администрации.

И тот, и другой подход не исключает друг друга, и в жизни они часто существуют параллельно, однако, определение, выбранное Анной Пауэр, основано на выявлении дополнительных преимуществ, полученных из более общей модели *Neighbourhood Management*⁶, и упор сделан именно на ответственности местных сообществ за разработку и поставку определенных товаров и услуг. При этом, описанные Анной Пауэр организации могут получать необходимые консультации в государственных агентствах, также занимающихся поставкой товаров и услуг. В этом преимущество отношений между организациями *Neighbourhood Management* и государственными агентствами.

⁵ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics), p.3.

⁶ *Neighbourhood Management Pathfinders: Final Evaluation Report* (Department of Communities and Local Government 2008) p.18

Таким образом, организации *Neighbourhood Management* опираются на равные, надежные, партнерские отношения с властью в решении местных проблем, вместо попыток только внешнего лоббирования своих интересов, или поиска поддержки своих инициатив со стороны городской администрации.

Если рассматривать организации *Neighbourhood Management* как поставщиков услуг, то они должны иметь помещения и профессиональных сотрудников, наделенных полномочиями не только по поставке услуг, но и по принятию решений по ним, а также по распределению доходов от основной деятельности.

Организации *Neighbourhood Management*, в принципе, могут предоставлять широкий спектр услуг, однако наиболее типичными являются услуги по обслуживанию жилых помещений⁷, что логично, так как обычно эти услуги лучше предоставляются самими жителями микрорайона или дома, нежели сторонними поставщиками.⁸

Таким образом, основой работы организаций *Neighbourhood Management* является жилищная сфера, а также пересекающиеся с ней области, такие как благоустройство территории и безопасность. Однако в зависимости от состояния территории, где функционируют организации *Neighbourhood Management*, спектр услуг, оказываемых ими, может расширяться.

Описанные Анной Пауэр организации *Neighbourhood Management* были созданы с целью удовлетворения потребностей в услугах в наиболее бедных районах города, однако их принципы и опыт вполне могут быть использованы для работы и на более благополучных территориях.

В Великобритании бедные районы характеризуются высокой степенью социального найма жилья. Законодательство Великобритании (в основном - «Реформа прав аренды», Закон «О жилищном и городском развитии» от 1993 года) наделяет арендаторов муниципального жилья правом управления жилищными и коммунальными услугами. В случае, если арендаторы решили воспользоваться данным правом, то они должны объединиться в Управляющую организацию нанимателей (далее, - УОН). Таким образом, УОН - это юридически закрепленный механизм, с помощью которого демократически выбранный из всех квартиросъемщиков Совет, с согласия на то местных органов власти, может взять на себя ответственность за эксплуатацию недвижимости и за поставку жилищных и коммунальных услуг. В то же время местные власти имеют право назначить своих представителей в Совет УОН. УОН наделена правом быть самостоятельным юридическим лицом. Как юридическое лицо, УОН имеет право на регистрацию местоположения организации, собственный бюджет и профессиональный штат.

⁷ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics) p.6.

⁸ *Bringing Democracy Home* (Commission on Co-operative and Mutual Housing 2009) p.5-6

Свою деятельность УОН начинает, как правило, с поставки наиболее простой услуги, но в процессе работы и набора опыта, перечень услуг может усложниться, их может становиться больше. Ниже представлены примеры наиболее часто предоставляемых услуг:

- Повседневные услуги ремонта и технического обслуживания жилого фонда;
- Уборка и поддержание чистоты;
- Работа с разрешением соседских споров;
- Размещение новых квартиросъемщиков;
- Циклический ремонт помещений и оборудования и дальнейшее его обслуживание;
- Сбор арендной платы за жилье, платы за услуги, выписывание штрафов и работа с должниками;
- Обеспечение жильцов информацией, а так же контроль за тем, чтобы информация была донесена до каждого квартиросъемщика;
- Наем работников для всех вышеперечисленных нужд;
- Управление бюджетом, выделенным на организацию обслуживания недвижимости и контроль эффективного использования средств.

УОН достаточно часто выходит за рамки перечисленных видов деятельности и предоставляет более широкий спектр услуг. В качестве юридического лица, УОН вправе подавать заявки на новые контракты в местные органы власти и другие организации.

В Приложении а дан опыт создания управляющей организации нанимателей в Бирмингеме и ее работа с социальными предприятиями с целью обучения и повышения занятости среди жителей отдельных районов.

По мнению Анны Пауэр, УОН, а также аналогичные ей организации, такие как Жилищное сообщество (сообщество (товарищество) собственников жилья), Жилищные кооперативы, которые по закону должны иметь демократические структуры управления и облечены ответственностью за предоставление определенного набора услуг, - являются хорошими кандидатами на то, чтобы называться организациями *Neighbourhood Management*. Однако такие организации, в зависимости от области, в которой возникает необходимость объединения жителей для решения возникших проблем, могут формироваться и другими способами.⁹

⁹ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics) p.16

3. Развитие Neighbourhood Management в Бирмингеме: история и практика.

История города Бирмингема и близлежащих территорий весьма примечательна, т.к. это - колыбель промышленной революции Великобритании. Именно в Бирмингеме был создан первый в мире промышленный паровой двигатель, применение которого в деятельности местных предприятий сделало Бирмингем первым в мире промышленным городом. Бирмингем специализировался на металлообрабатывающем производстве и в течение очень долгого времени оставался ведущим центром металлургической промышленности.

Доминирование города в сфере металлургического производства длилось с конца восемнадцатого столетия до 70-х гг. XXв., когда город перенес стремительный крах своей исторической производственной базы. Ещё в 1976 году Бирмингем был ведущим международным промышленным центром и имел самый высокий ВВП за пределами лондонского региона. Однако, темп экономического спада был настолько велик, что в течение пяти последующих лет ВВП Бирмингема стал самым низким среди всех регионов Англии. В период с 1971 по 1981 город потерял около 200 000 рабочих мест, в основном это - рабочие места, связанные с промышленным производством. В 1982 уровень безработицы в городе составлял 20%. Город так и не оправился полностью от экономического спада, и даже на сегодняшний день уровень безработицы в некоторых административных районах города достигает 28%.

История гражданского общества Бирмингема тесно связана с его выдающейся экономической историей, как с появлением и развитием города в качестве крупнейшего индустриального центра, так и с последующим крахом большей части его промышленности.

В девятнадцатом веке независимые бизнесмены промышленного сектора Бирмингема под предводительством Джозефа Чемберлена, нацеленные на инновационное развитие своего бизнеса, стали примером и движущей силой для развития гражданской активности. Бизнесмены Бирмингема были убеждены в том, что они могут получить выгоду от инвестирования в общественную деятельность. Это привело к тому, что в городе была создана инвестиционная программа для финансирования крупных муниципальных проектов, которая была невиданна по своим масштабам и амбициозности за пределами Лондона. Уровень бедности в городе резко снизился, в то время как продолжительность жизни выросла. Этот период назван «Золотым веком гражданственности» и продолжался он в течение столетия. В этот период Бирмингем оставался самым большим и богатым провинциальным городом в Великобритании.

Жители Бирмингема хорошо помнят историю развития города и поэтому приложили немалые усилия для того, чтобы найти собственный подход к решению социально-экономических проблем, вызванных крахом промышленной базы

города. В Бирмингеме между местными органами власти и частным сектором было достигнуто соглашение о необходимости стратегического развития города. Это соглашение являлось важным фактором в реализации успешных крупных инвестиционных проектов в течение последних 20 лет.

Данные проекты способствовали совершенствованию городской инфраструктуры (в особенности, центра города) и дали толчок успешной реструктуризации экономики города, от полностью зависимой от промышленного производства к более диверсифицированной, с развитой сферой услуг. В результате этих и других изменений развилась сфера услуг, которая теперь обеспечивает 85% занятости в городе. В Бирмингеме проходит 42% от общего количества конференций и выставок Великобритании. Сегодня экономика города по основным показателям вновь занимает второе место в Великобритании после Лондона, и по индексу качества жизни «Мерсера» находится на 55 месте в рейтинге 221 города мира.

Город, достиг значительных результатов в деле привлечения капитала и успешной реализации основных проектов по восстановлению городской экономики, например, таких как: «Десятилетний инвестиционный план по развитию района «Истсайд»», с объёмом финансирования в 6-8 млрд. фунтов стерлингов; а также недавно одобренный «План по реконструкции центральной городской железнодорожной станции «Нью Стрит»», с объёмом финансирования в 600 млн. фунтов стерлингов.

Сложнее оказался процесс интеграции крупномасштабных проектов по восстановлению экономики и более детальных и структурированных проектов экономического развития на уровне городских районов.¹⁰ Эта проблема ярко видна в некоторых районах Бирмингема с высоким уровнем безработицы. Несмотря на то, что город создаёт самое большое количество рабочих мест после Лондона, как уже говорилось, уровень безработицы в беднейших его районах остаётся самым высоким в стране. Кроме того, несмотря на то, что уровень жизни в городе в целом оценивается как довольно высокий, низкое качество жизни многих из его территорий остаётся одним из важнейших факторов продолжающегося оттока населения из города. Особенно это касается молодых семей, а также высококвалифицированных специалистов, многие, из которых работают в Бирмингеме, но живут за его пределами.¹¹

Эта проблема носит довольно острый характер, поэтому городские власти предприняли немало мер, чтобы её разрешить. Одним из основных механизмов решения этой проблемы стал *Neighbourhood Management*. В городе было создано большое количество организаций *Neighbourhood Management*. Эти организации сыграли центральную роль в создании и развитии инвестиционных проектов по

¹⁰ Professor Michael Parkinson, *The Birmingham City Centre Masterplan: The Visioning Study* (Birmingham City Council 2007) p.49

¹¹ Ibid p.54-55

восстановлению экономики города. Опыт Общественной Ассоциации «Оптима»¹², изложенный далее в докладе, хорошо иллюстрирует деятельность таких организаций. Сложность заключается в том, как в дальнейшем повышать эффективность их деятельности, как создавать такие организации на территориях со слабой организационной базой, и как скоординировать их деятельность и деятельность органов государственной и местной власти для улучшения качества жизни в различных городских районах. Бирмингемский городской совет в ответ на эту проблему вынужден был радикально изменить механизмы своей деятельности с целью включения в **Neighbourhood Management**, а также с целью проведения ряда экспериментов по внедрению принципов такого управления услугами в разных частях города.¹³

Национальное Правительство Великобритании стало беспокоиться о существовании депривационных территорий в городах, в которых качество жизни было значительно ниже, чем средний показатель по стране. Причём, этот разрыв возрастал с каждым годом. В 2001 году Правительство приняло «Национальную Стратегию по развитию городских территорий». В результате ее реализации на развитие городских депривационных территорий были направлены значительные финансовые средства, и, кроме того, политика ведомств национального правительства также стала ориентироваться на развитие городских территорий.¹⁴

Эти финансовые средства способствовали запуску различных общественных инициатив направленных на улучшение качества жизни на депривационных территориях, в т.ч. в городе Бирмингеме, включая существенные инвестиции в восстановление рынка недвижимости. За этим последовало создание территориальных партнерств для увеличения числа рабочих мест и обучения, а также для охраны правопорядка на городских территориях. Это предоставило городу возможность принять участие в процессе реализации национальной политики развития *Neighbourhood Management*, который продолжается и по сей день.

¹² *Optima: 10 Years of Transformation* (Optima Community Association 2009)

¹³ *Report to Birmingham City Council – Localisation and Devolution Project Plan* (Birmingham City Council 1 April 2003) p.3-4

¹⁴ *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan* (Cabinet Office 2001)

4. Особенности технологий Neighbourhood Management в Бирмингеме

В Бирмингеме действуют три взаимосвязанных типа Neighbourhood Management:

- Некоммерческие организации Neighbourhood Management
- Передача полномочий и локализация услуг
- Уполномоченные по территории

Организации Neighbourhood Management

Как было упомянуто выше, в Бирмингеме успешно действует множество всевозможных некоммерческих организаций, работающих на уровне территориальных сообществ, составляющих базу Neighbourhood Management, без которых было бы невозможно демократизировать процесс предоставления услуг и наладить диалог между властью и населением, но, наиболее известны из них четыре:

1) Общественная ассоциация «Оптима».

В 1996 году, в связи с ухудшением качества жилых помещений, жители социальных домов стали проводить акции протеста. И в 1998 году, после переговоров с городской администрацией, они проголосовали за передачу социального жилищного фонда независимой некоммерческой организации, которая осуществляла бы функции социального наймодателя жилья. Результатом данных действий стало создание в 1999 году некоммерческой общественной ассоциации «Оптима» и передача ей во владение 2,800 жилищных объектов. Совет «Оптима» состоит из 15 директоров: 7 - выбранные гражданами представители нанимателей (арендаторов) социального жилья, 3 из 15 - представители администрации, остальные 5 - независимые представители бизнес сообщества.

В 2001 году Администрация Бирмингема и ассоциация «Оптима» вместе с девелоперской компанией Крест Николсон (ООО) создали крупнейший в Европе проект по восстановлению инфраструктуры города, известный под названием «Этвуд Грин». Общая сумма вложенных в него инвестиций составила 550 млн. фунтов стерлингов, предназначенных для общего улучшения состояния дорог, парков, уличного освещения, офисов, магазинов, парков и отелей. В рамках проекта должно было быть улучшено состояние 1500 жилищных объектов, 1350 единиц непригодных для жизни жилых домов должны были быть снесены и к 2008 году на их месте построены новые. Цель заключалась в преобразовании депрессивных районов с высокой концентрацией домов, предназначенных для социального найма, в развитые смешанные районы, где бы привлеченный бизнес смог строить дома коммерческого найма. Более десяти лет схема данного проекта успешно работает и развивается как в области восстановления инфраструктуры

территорий, так и в области развития механизмов взаимодействия с местным сообществом. Проект получил массу наград за успешное восстановление территории. Удовлетворенность граждан, арендующих социальное жилье, возросла с 58% до 92%.¹⁵

2) Общественная жилищная ассоциация «Касл Вэйл»

Общественная жилищная ассоциация «Касл Вейл» (ОЖА «Касл Вэйл») на данный момент насчитывает 2,400 единиц социального жилья и 300 единиц иной недвижимости на правах аренды. Недвижимость ОЖА «Касл Вэйл» это - жилищные комплексы, расположенные на окраине города, и предназначенные для предоставления социального жилья гражданам, чьи дома в центре города, после Второй Мировой войны, по плану должны были быть снесены.

ОЖА «Касл Вейл» управляется штатом из 12 добровольцев, из которых 8 - это квартиросъемщики (жители), выбранные на собрании жильцов, остальные 4 - независимые члены команды. Именно этот факт повлиял на то, что «Касл Вэйл» стала одной из немногих независимых ассоциаций в Англии, с преобладающим большинством простых граждан - членов управляющего совета. В сентябре 2002 года, ассоциация выбрала председателя из состава жителей, показывая до какой степени ассоциацией руководят именно жители.

Истоки происхождения ОЖА «Касл Вейл» относятся к 1993 году, - периоду становления Жилищного Трастового движения «Касл Вэйл». Деятельность ОЖА «Касл Вейл» была поддержана городской администрацией Бирмингема, которая была обеспокоена резким ухудшением жилищных условий в жилых комплексах ряда районов города и впечатлена успехами, достигнутыми Траслом в сфере восстановления жилья в городе Хула. Целью Жилищного трастового движения являлась мобилизация жителей для восстановления их жилых комплексов с помощью частных и государственных средств. За этим (после того как 92% жителей из 74% явившихся на собрание проголосовали «за») последовал перевод жилищного фонда с баланса городской администрации на баланс Жилищного Трастового движения. В течение следующих 12 лет, Трост руководил сносом 2,200, перестройкой 1,500 и улучшением 1,333 жилищных объектов, более того, он занимался строительством торгового и оздоровительного центров и организацией коммунального хозяйства.¹⁶

С момента основания ОЖА «Касл Вэйл», она и ее партнеры добились видимого улучшения физического состояния жилых комплексов на территории своего расположения.

¹⁵ *Optima: 10 Years of Transformation* (Optima Community Association 2009)

¹⁶ Castle Vale Community Housing Association Website: <http://www.cvcha.org.uk>

3) Форум «Болшалл Хит»

Форум «Болшалл Хит» был создан в 1992 году, как общество с ограниченной ответственностью. Штат управления Форума состоит из 22 членов (12 из которых напрямую выбраны из представителей жителей, 6 - представители добровольческих и религиозных организаций и 4 - кооптированных члена). Деятельность Форума охватывает территорию района Болшалл Хит (Бирмингем), с населением в 15,000 человек (9,000 избирательного возраста). На данный момент в организации работают 20 сотрудников.¹⁷

Созданию Форума предшествовала работа общественной кампании «Построим лучший Болшалл», развернутая в 80х годах XXв. Кампания объединила местные религиозные и волонтерские организации жителей с целью улучшения состояния территорий домохозяйств. В отличие от описанных выше некоммерческих организаций Neighbourhood Management, Форум «Болшалл Хит» не был создан на базе переданного жилищного фонда. Он был организован на основе инициатив местных жителей, направленных на решение наиболее острых социальных проблем района, связанных с преступностью и деградацией окружающей среды. На момент создания организации, данный район города был печально известен как район «красных-фонарей», где местные жители не чувствовали себя в безопасности ввиду сопутствующей репутации района, в т.ч. распространения здесь наркотиков и организованной преступности.

В 1992 году необходимость неотложных действий была спровоцирована предложением о создании в Болшалл Хите «зоны толерантности» к проституции. В ответ на такое предложение в 1994 году жителями района были организованы патрули с целью вытеснения из района проституток и их клиентов. Такой подход к решению проблем был достаточно спорным, многие критики окрестили его чересчур «кардинальным». Однако, метод оказался эффективен и территория перестала называться «районом красных фонарей».

Подобная инициатива местных жителей сыграла решающую роль в последующем их объединении с целью решения более широкого спектра задач, связанных с физическим восстановлением района и улучшением состояния окружающей среды. Успех был усилен путем финансового подкрепления со стороны администрации города организаций Neighbourhood Management, а также работы уполномоченных по благоустройству территорий и деятельности по привлечению местного населения к решению возникающих проблем в целом. Это позволило Форуму улучшить свою систему управления и включиться в развитие других территорий.¹⁸

Ниже приведены статистические показатели, характеризующие успех работы Форума:

¹⁷ Balsall Heath Forum Website: <http://www.balsallheathforum.org.uk>

¹⁸ Balsall Heath Forum Website: <http://www.balsallheathforum.org.uk>

- Устранение проституции на улицах района;
- Сокращение уровня преступности на 45%;
- Повышение уровня удовлетворенности жителей района качеством жизни до 66%¹⁹;
- Повышение рыночной стоимости домов с 5,000 фунтов стерлингов до 125,000 фунтов стерлингов.

Сегодня в Болшалл Хите действуют 22 объединения жителей, 50 добровольческих организаций и половина всего населения района участвует в волонтерской деятельности.²⁰

Сейчас Форум стремится к дальнейшему росту своей роли в Neighbourhood Management, участвует в ряде управленческих инициатив и политических дебатах, чтобы быть в курсе передовых способов улучшения состояния районов, таких как, например, проект «Бюджетирование с участием жителей территории». Этот проект заключается в вовлечении граждан в процесс принятия решения о том, как расходовать бюджетные средства, направленные государственным (муниципальным) учреждениям на обслуживание населения.

Успех деятельности Форума достаточно часто привлекает внимание влиятельных политиков на национальном уровне, принадлежащих к разным партиям.²¹ Например, Дэвид Кэмерон – действующий Премьер-министр Великобритании – несколько раз, при разных обстоятельствах посетил Болшалл Хит, и приводит его в качестве примера, основывая на этом примере свою политику «Большого общества».²²

4). Управляющий Совет жилого комплекса Блумсбери.

Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери был основан в 1990 году и был пилотным проектом «Управляющей организации нанимателей» (УОН) (см. выше). Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери был запущен «ООО Приорити эстайтс проджект». Недавно, на базе этой управляющей организации было создано предприятие «Обслуживающая организация жильцов». Это социальное предприятие, управляемое и состоящее из квартиросъемщиков, которое оказывает коммунальные услуги, услуги по уборке и техническому обслуживанию жилищного комплекса по месту жительства, наряду с прочими частными подрядчиками. Опыт работы Управляющего Совета и его социального предприятия изложен более подробно в Приложении 1а.

¹⁹ В целом по городу в 37 из 39 районов города только 6% жителей утверждали, что качество жизни улучшилось.

²⁰ Ibid

²¹ Rt Hon David Blunkett MP (Labour Party) and Rt Hon Lord Paddy Ashdown (Liberal Democrats) have both visited the project as well as David Cameron MP (Conservative Party).

²² Cameron David, Conservative Party Conference Speech (6 October 2010)

Подобные, перечисленным выше, организации стали основой Neighbourhood Management в Бирмингеме. Политика Городской администрации на протяжении многих лет была обусловлена именно, этими формами взаимодействия и партнерства с местным сообществом.

Организации Neighbourhood Management и сами активно развиваются. Для обмена информацией о методах работы организации Neighbourhood Management осуществляют обмен опытом друг с другом. Например: Болшелл Хит и «Касл Вэйл» стали участниками организованной Министерством Внутренних дел программы «Ведущие территориальные сообщества, как проводники для других» (2005-2007). Целью этой программы было стимулирование жителей из разных районов города к взаимодействию и взаимному обучению. Кроме того, опытным организациям Neighbourhood Management выделялись денежные средства для оказания помощи в развитии клиентской базы менее опытных организаций.

Такая форма помощи оказалась достаточно эффективной для повышения возможности организаций в деле привлечения клиентов. Развитию доверия послужил также прямой контакт между жителями. Многие новые организации, созданные местными жителями, сталкивались с конфликтными ситуациями при работе с городской Администрацией и другими государственными учреждениями. В связи с этим, более продвинутые и опытные смогли помочь новичкам выработать конструктивные и более эффективные отношения с властью.

Таким образом, опытные организации Neighbourhood Management оказались полезными посредниками в урегулировании возникающих конфликтов²³ и расширили собственный перечень услуг за счет тренинговых и образовательных услуг.²⁴

Передача полномочий и локализация услуг

Организации Neighbourhood Management не возникают на пустом месте. Они работают в рамках имеющихся местных институтов. Для того, чтобы работа таких организаций была эффективной, необходимо, чтобы властные и общественные взаимоотношения были построены таким образом, чтобы они способствовали наибольшему вовлечению жителей в процесс принятия решений, касающихся порядка предоставления местных услуг.

Организации Neighbourhood Management могут влиять на развитие территории через предоставляемые ими самими услуги, однако их реальный потенциал заключается в способности оказывать помощь по координации и разработке целого круга разнообразных муниципальных услуг. Именно последнее, власти

²³ Особенно это важно для технологии предоставления услуг в сфере общественной безопасности в целях повышения доверия населения.

²⁴ *Learning to Change Neighbourhoods: Lessons from the Guide Neighbourhoods Programme* (Department for Communities and Local Government 2007) p.6-7.

Бирмингема рассматривают как фактор при определении успешности или провала технологий Neighbourhood Management на определенной территории.

Как указывалось выше, в Бирмингеме подход, основанный на Neighbourhood Management, включает, с одной стороны, создание и развитие некоммерческих организаций Neighbourhood Management, с другой, - передачу права (в т.ч. политического) принятия решений по предоставлению услуг населению на более низкий уровень. Тем самым, Городской Совет создал более децентрализованную модель их предоставления. Аналогичным образом была проведена работа с государственными учреждениями, чтобы они могли обеспечить координацию и поставку государственных услуг на уровне территориального сообщества.

В 2002 году было одобрено внесение изменений в Устав Городского Совета г. Бирмингема, касающихся программы передачи полномочий и локализации услуг. По сути дела данная поправка преобразовала Городской Совет и службу поставки услуг Администрации города в систему, где политические и управленческие решения по поводу оказания услуг принимаются на более низком уровне. Основываясь на данных новшествах Бирмингем был разделен на десять административных районов с населением около 100 000 человек, которые примерно соответствуют национальным избирательным округам. Главной целью было создание таких административных районов, где, с одной стороны, была бы физическая возможность к поставке услуг, и в тоже время они должны быть достаточно малы, чтобы группы на уровне территориального сообщества могли свободно участвовать и влиять на процесс принятия решений.

Новая структура администрации города Бирмингема, установленная Уставом Совета, состоит из трех основных элементов:

- **Пяти модернизированных стратегических директората**, занимающихся реализацией стратегической политики, обеспечением и распределением стратегических ресурсов города, обеспечением общегородской поддержки поставкам услуг, стимулированием постоянного улучшения качества услуг через установление определенных индикаторов и стандартов, постановкой целей и стандартов мониторинга деятельности.
- **Десяти районных муниципальных комитетов**, которые принимают некоторые исполнительные решения по районам, в рамках общей политики предоставления услуг и бюджетных ограничений, которые предписаны центральной администрацией. Работа данных комитетов сопровождается деятельностью канцелярий административных районов, занимающихся предоставлением базы для планирования поставки услуг в каждом районе, а также ежедневным управлением кадрами и помещениями.
- **Общественных жилищных организаций**, с помощью которых Совет стимулирует создание новых организаций Neighbourhood Management. Они рассматриваются как необходимый механизм поставки услуг. В планах

Городского Совета - постепенная передача все больших и больших функций по поставке услуг на уровень Neighbourhood Management.²⁵

Данная структура управления городом представлена на рисунке 1.

²⁵ *Devolution and Localisation: A Report from Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2006) p.6

Управленческие структуры Бирмингемского городского совета

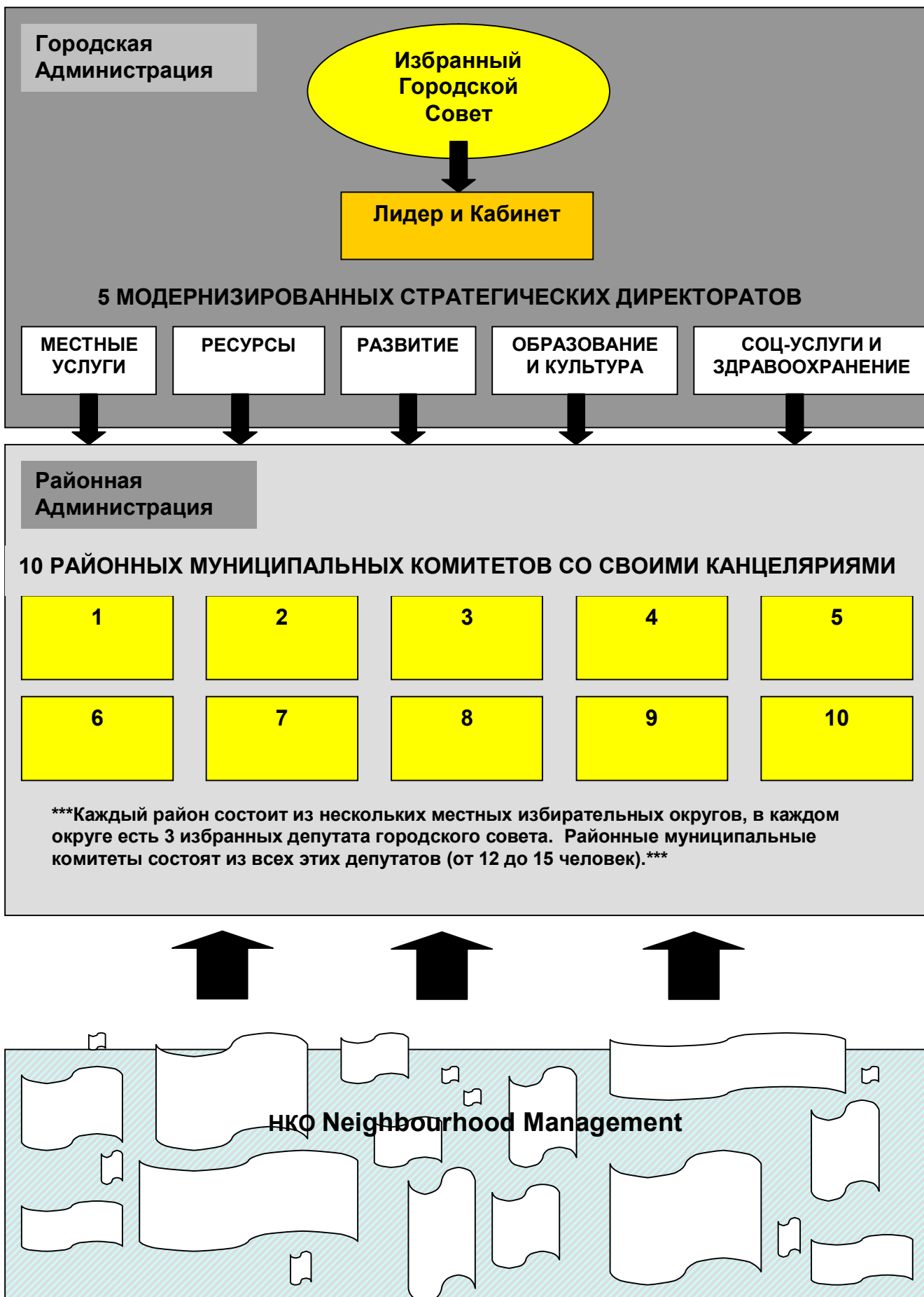


Рисунок 1.

«Передача полномочий» означает делегирование некоторых исполнительских функций районным комитетам, образованным из депутатов Городского Совета, которые представляют муниципальные избирательные округа этого района (данная возможность предоставлена государственным законодательством Великобритании). Целью наделения членов Совета более низкого уровня общерайонными исполнительскими полномочиями является - повышение их влияния и значения внутри своих районов и муниципальных избирательных округов, т.к. данные исполнительские полномочия по реализации принятых решений позволяют избранным на данной территории членам Совета контролировать переданный им бюджет, формировать систему предоставления услуг в соответствии с местными нуждами и предпочтениями. Это достаточно важно т.к., тем самым, принятие решений о предоставлении тех или иных услуг тесно увязывается с процессом местных выборов. А это, в свою очередь, дает возможность местным сообществам и организованным группам граждан, используя механизм местных выборов, выражать свои предпочтения относительно предоставляемых услуг.

Если говорить об организациях Neighbourhood Management в неблагополучных районах Бирмингема, то они, как правило, имеют достаточно определенный и жесткий политический контекст. Это связано с тем, что, если жители дома крайне неудовлетворены качеством предоставляемых им услуг, то они решают объединиться и создать Управляющую организацию нанимателей и проявляют в ней достаточно активное участие. Поэтому жители будут продолжать поддерживать данные организации при достижении ими видимых результатов. Очевидно, что, чем больше такое объединение имеет политического влияния, тем больше у них шансов добиться изменений, которые жители желают.

В свою очередь, способность организаций Neighbourhood Management мобилизовать жителей делает интересными эти организации для политиков. Политики могут постараться использовать организации Neighbourhood Management в качестве эффективной поддержки во время выборов. Таким образом, хорошие отношения могут оказаться выгодными для обеих сторон. Такие партнерские отношения могут быть достаточно эффективными, в случае, если присутствует достаточная степень равенства и независимости друг от друга. В частности важно, чтобы у организаций Neighbourhood Management были независимые активы и собственная доходная база. Бюджет таких организаций должен в большей степени состоять из финансирования на основе государственного годового дохода, нежели из отдельных грантов, которые напрямую зависят от одобрения муниципалитета.

Под локализацией в данном докладе понимается изменение модели поставки различных услуг таким образом, чтобы центром поставки становились территориальные сообщества. Это является попыткой вовлечения местного населения не только в выбор услуг, но и в непосредственное их предоставление. В первую очередь, это подразумевает передачу исполнительских решений о

поставке услуг на уровень более близкий к населению, чтобы расширить возможности граждан воздействовать на процесс принятия решений.

Помимо этого локализация предполагает перевод персонала на местный уровень, все это делается для того, чтобы все услуги были более доступны жителям. Данные действия выражаются в создании головных офисов по предоставлению услуг внутри избирательных округов. Это означает, что договоры о сервисном обслуживании и контракты на поставку услуг будут учитывать местные интересы. Важно отметить, что без существования более локализованной инфраструктуры такого рода, в большинстве случаев, для организаций Neighbourhood Management было бы сложно конкурировать за поставку услуг с прочими частными подрядчиками. Данная ситуация складывается потому, что конкурентное преимущество организаций Neighbourhood Management заключается в основном в их способности дешево и эффективно предоставлять комплексный пакет услуг, который четко ориентирован на нужды своей территории. В рамках больших долгосрочных городских контрактов сложно описать и оценить услуги такого сложного комплексного типа. В основном оформляются контракты обобщенного типа, ценность которых определяется исходя из цены за единицу продукта (услуги) и экономии на масштабе.

Однако при использовании технологии Neighbourhood Management происходит не простая локализация услуг, а полное переосмысление методов их предоставления, а также понимания того, как их можно улучшить, если взаимодействовать с местным населением. Городское стратегическое партнерство «Ви-Бирмингем», которое объединяет различные государственные учреждения и представителей бизнеса, возглавляет процесс разработки подходов, дизайна и процедур поставки услуг всеми государственными учреждениями на основе Neighbourhood Management. В основном эта работа ведется национальным правительством в рамках двух программ финансирования - «Тотал Плайс» и «Приоритетные депривационные территории».

Программа «Тотал Плайс» рассматривает и анализирует все источники государственного финансирования, направленные на определенную территорию и определяет, каким способом лучше их координировать для того, чтобы повысить их результативность. Эта программа определила новую схему предоставления некоторого набора комплексных услуг по решению конкретных социальных проблем. Причем она ведет этот процесс, как на городском уровне, так и на уровне административных районов.

Программа «Приоритетные депривационные территории» заключается в найме «Менеджеров по территории» для 31 наиболее депривационных микрорайонов города. Менеджеры по территории - высококвалифицированные, многоопытные специалисты, которые могут координировать совместную работу жителей и государственных органов для разработки и осуществления «Плана развития территории». Это - качественно новая возможность для сопоставления целого

комплексного пакета услуг, предоставляемых государством с учетом нужд и предпочтений жителей территории.²⁶

Эта программа опиралась на успешную историю эффективных инициатив в рамках **Neighbourhood Management**, которые привели к тому, что различные правительственные органы и жители совместно стали достигать определенных результатов. Одним из наиболее эффективно действующих партнерств в Бирмингеме является Партнерство по территориальной безопасности, работа которого приносит видимые плюсы, например, снижение преступности и затрат на поддержание безопасности. Более детальную информацию о работе партнерства можно найти в Приложении 16.

Однако сохранение связи между локализованными услугами Совета на уровне административных районов и работой Neighbourhood Management на еще более низком уровне - остается сложной задачей. Еще труднее гарантировать, что эти услуги (Городского Совета и других служб) будут скоординированы и эффективны на микро уровне. Программа «Приоритетные депривационные территории» – это важный шаг к решению данного вопроса и одна из самых решительных попыток реорганизации государственных служб.

Помимо перечисленного выше, Городской Совет инвестирует в укрепление потенциала территориальных сообществ и поддерживает некоммерческие организации Neighbourhood Management. Эта поддержка включает в себя, в первую очередь, инвестиции в информационное обеспечение, а также в инициативы вовлечения населения в решение местных задач. Это одновременно гарантирует то, что будут существовать эффективные каналы коммуникации населения и Совета, а также то, что у жителей будет достаточно навыков и доверия для общения и участия в работе Neighbourhood Management. Ниже приведены основные инструменты, которыми пользовался Городской Совет Бирмингема:

- **Ежегодный опрос мнений** - опрос мнений с глазу на глаз, выборка составляет около 8 000 человек;
- **Экспертная группа** – значительная группа жителей с меняющимся составом (более 1500 человек), выразивших согласие участвовать в ежегодном опросе мнений (в фокус-группах, тайных закупках услуг и т.п.), которые помогают выяснить: качественно ли услуги предоставляются;
- **Понимание клиента** (потребителя) – инструмент, предназначенный для анализа услуг, основанный на разделении клиентов на группы по видам и характеру потребления (близкий к тому, что делают разные компании, пытаясь выявить мнение клиентов через анализ их поведения);
- **Опрос мнения об отдельных услугах** - использование общественных заседаний, работа с фокус-группами, работа тайного пользователя услугами и проверка качества услуг;

²⁶ Be Birmingham Website: <http://www.bebirmingham.org.uk>

- **Наем профессионалов по работе с общественностью** – бездоленные и неблагополучные группы граждан особенно нуждаются в поддержке профессионалов, чтобы участвовать в решении местных проблем. У этих групп - целый ряд проблем, которые создают серьезные барьеры для участия в общественной жизни (отсутствие навыков счета и чтения, преодоление языковых барьеров, повышение уровня мобильности и преодоление барьеров связанных с инвалидностью, проблемы доверия и психического здоровья, проблемы ухода за детьми, отсутствие постоянного жилья и др.). В некоторых случаях, данная деятельность может осуществляться по контракту с некоммерческими организациями Neighbourhood Management.

Уполномоченные по территории.

Деятельность уполномоченных по территории оказала значительное влияние на место, где они работали, и пользовалась большой популярностью среди жителей. Эта технология намного более распространена, чем некоммерческие организации Neighbourhood Management и относительно проста в исполнении. Чаще всего уполномоченные по территории связаны со службами жилищного строительства, полицией и службами по благоустройству. Их способность улучшать качество работы перечисленных служб путем большего вовлечения жителей так велико, что они часто считаются безубыточными.

Значение уполномоченных по территории, по мнению профессора Анны Пауэр, позволяет рассматривать их как очень важную форму деятельности, которая предшествует более широкой - Neighbourhood Management.²⁷

Схемы назначения уполномоченных по территории предполагают их наем местными органами власти, службой полиции или жилищной службой. Уполномоченный закрепляется за одним небольшим микрорайоном, и его основной задачей является вовлечение жителей в решение локальных вопросов, а также помощь в определении их приоритетов. Уполномоченный оказывает адресную помощь населению в решении вопросов, касающихся охраны окружающей среды, безопасности и ремонта жилищного фонда. Вопросы преступности и быта относятся к наиболее важным в силу основополагающей потребности жителей в безопасности и благополучии. По этой причине уполномоченные по территории являются мощным стимулом к вовлечению населения в решение вопросов местного значения.

Возможность улучшения ситуации на конкретной территории с помощью уполномоченных сделало их очень популярными. Они умеют быстро привлекать внимание жителей к рассмотрению местных вопросов и вовлекать население в их

²⁷ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics) p.12

решение. Другими словами, использование небольшого местного ресурса в форме найма конкретного человека на должность уполномоченного по территории, в свою очередь, становится катализатором вовлечения жителей и местных сообществ в решение проблем преступности и обеспечения безопасности. Местные депутаты так же высоко ценят работу уполномоченных, поскольку они обеспечивают для депутатов дополнительный ресурс для быстрого решения проблем в своих избирательных округах.

Важным аспектом технологии уполномоченных является установление ими личного контакта с населением и присутствие на конкретной территории. Часто жители считают это важным фактором, который способствует повышению уровня доверия к уполномоченному. Жители микрорайонов считают, что намного легче общаться со знакомым и доступным человеком, каковым и является территориальный уполномоченный. Когда достигаются доверительные отношения, уполномоченные очень быстро становятся посредниками между населением и исполнительными органами власти, с которыми жители обычно не очень охотно устанавливают контакт.

В свою очередь, умение уполномоченных наладить связь с органами исполнительной власти, такими, как органы местной власти или полиция, может привести к эффективной мобилизации ресурсов для повышения результативности решения проблем для жителей района. Это в дальнейшем создает дополнительный импульс для вовлечения жителей в решение вопросов и совместную работу над ними. В наиболее успешных вариантах, со временем, такая схема может перерасти в более сложные, сформировавшиеся формы управления территориями.

В Бирмингеме существовало множество разных схем взаимодействия уполномоченных с районной властью. Это - одна из причин того, что сделало их реакцию на решение специфических вопросов безопасности и охраны окружающей среды в небольших микрорайонах крупного города, гибкой.

Все схемы уполномоченных можно разделить на две основные группы: уполномоченные с властными полномочиями и без таковых.

Первые – это служащие, работающие по найму Совета или полиции, но управляющие на локальном уровне для того, чтобы решать приоритетные для населения задачи под руководством местных властей. К такой модели относится *уполномоченный по благоустройству территорий и полицейский общественной поддержки*. Уполномоченные с властными полномочиями в сущности, представляют собой реструктуризацию полиции и службы по благоустройству территории при Совете по модели, основанной на Neighbourhood Management. Данный уполномоченный, которого жители хорошо знают лично, предоставляет им возможность рассматривать и решать задачи, считающиеся для населения приоритетными. Это впоследствии дает им возможность расширять деятельность по вовлечению жителей в оказание основных,

предписанных законом, услуг и гарантировать, что эти услуги будут эффективно адаптированы к локальным нуждам.

В отличие от названных выше официальных уполномоченных, общественные уполномоченные, не имеют властных полномочий и напрямую «управляются» жителями, а нанимаются определенными организациями, такими, как жилищные ассоциации, или в рамках проектов восстановления местной территории. Отношения между общественными уполномоченными и населением качественно отличаются в силу отсутствия у них остаточной регулятивной функции. Это означает, что общественные уполномоченные не вызывают у жителей страха перед властными санкциями, а также исключают возможный конфликт интересов жителей и тех служб, которые его наняли.

Общественные уполномоченные представляют собой первый шаг жителей определенных микрорайонов к независимости и самоорганизации, и могут вовлекать жителей в более сложные формы управления, такие, как управляющие организации, общественные ассоциации или собрания территориальных сообществ.

Подробное описание специфических черт каждого типа работы территориальных уполномоченных - в Приложениях 2а,2в,2с.

5. Результаты и извлеченные уроки:

Инициативы Neighbourhood Management в Бирмингеме и других городах Великобритании были несомненно успешным. Примеры, рассмотренные в данном докладе, наглядно показывают улучшение качества предоставления услуг и снижение издержек, благодаря технологиям Neighbourhood Management.

Neighbourhood Management представляет не одиночную модель или конкретную методику, а, скорее, широкий набор принципов и общий подход к управлению услугами на уровне и с использованием ресурсов территориальных сообществ. Он устанавливает пути для длительного и сложного процесса развития муниципальных административных структур, модели предоставления услуг, а также удовлетворения нужд и предпочтений жителей. Бирмингем – это город-миллионник, в котором имеет место огромное разнообразие интересов и целей. Возрастающий уровень поддержки «развития снизу-вверх» означает одобрение нелинейного пути развития. Как результат, сами административные структуры, предоставляемые услуги, а также местные нужды и предпочтения жителей, - остаются в Бирмингеме предметом очень активных споров в целях их дальнейшего усовершенствования.

Опыт Бирмингема заключается в том, что для города **Neighbourhood Management** важен как метод, потому что он внедряет основные ценности демократии внутри самих административных структур.

К этим ценностям можно отнести:

превалирование интересов низовой демократии;

закрепление ответственности и выбора за местными сообществами;

обеспечение отношения к местным жителям как к равноправным партнерам;

поддержание у слабых, уязвимых слоев местного населения, уверенности, что они защищены, с их мнением считаются и к ним относятся с уважением и достоинством.

Полный анализ издержек в моделях локализации и делегирования полномочий показал, что издержки в большей или меньшей степени оказались нулевыми. При этом качество и уровень предоставляемых услуг на всех территориях остался на уровне стандарта, ни в одном районе не наблюдалось ухудшение качества предоставляемых услуг, а в некоторых районах подобные инициативы ясно показали повышение эффективности предоставления услуг.²⁸ Сочетание инновационности и успешности в некоторых районах при сохранении стандартов для всех районов – это очень важное достижение для любой программы, основанной на делегировании части полномочий.

Городской Совет продолжает рассматривать работу территориальных уполномоченных как важное звено для улучшения качества жизни и перспектив для жителей в депривационных районах города. Подход, основанный на

²⁸ *Devolution and Localisation: A Report from Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2006) p.6

Neighbourhood Management - центральный в «Стратегии устойчивого развития общества - 2026», которая устанавливает приоритеты и принципы управления экономическим и социальным развитием города Бирмингема.²⁹ Важно отметить, что процесс локализации услуг и передачи полномочий продолжает считаться важным для развития на территориальном уровне и в целом, и в частности.³⁰

Согласно общему анализу внедрения технологий Neighbourhood Management по всей Великобритании, исследователь Анна Пауэр считает, что, несмотря на некоторые неочевидные сложности, все партии, которые были вовлечены в оценку инициатив Neighbourhood Management, убедились как в возрастании уровня удовлетворенности жителей, так и в эффективности и результативности предоставляемых услуг.³¹

Ниже перечислены некоторые наблюдения и выводы, сделанные на основе обсуждений Neighbourhood Management на национальном уровне, а также некоторые наиболее специфические вопросы, которые возникли непосредственно в Бирмингеме.

В своем исследовании Анна Пауэр приводит основные предпосылки успеха организаций Neighbourhood Management, основанные на анализе опыта управления услугами на основе территориальных сообществ в Великобритании:

- конкретная территория деятельности (считается, что максимальная территория составляет 5000 домохозяйств, но для более трудных случаев и депрессивных территорий – менее чем 2000 домохозяйств);
- авторитетный и опытный менеджер по территории, чтобы контролировать и координировать основные затраты на предоставление услуг населению;
- небольшая команда работников для выполнения управленческих решений на уровне территориального сообщества, принятая и подотчетная административным структурам на уровне микрорайона;
- определенный бюджет для того, чтобы финансировать команду работников и согласованных служб, а также для того, чтобы предоставить возможность принятия гибких управленческих решений;
- небольшая материально-техническая база, с помощью которой будет организовано предоставление услуг и двухсторонняя связь между управляющим уполномоченным по территории и жителями микрорайона;
- приоритет обеспечению населения основными услугами для того, чтобы получить видимый эффект при воздействии на условия жизни (что не отменяет и необходимости взаимодействия с другими, более сложными, видами служб – например, здравоохранением и образованием);

²⁹ Стратегия устойчивого развития общества в Бирмингеме 2026 (Городской совет Бирмингема 2008), стр. 23.

³⁰ *Birmingham Sustainable Community Strategy 2026* (Birmingham City Council 2008) p.23

³¹ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics) p.33

- предпринимательский подход к решению проблем и к созданию партнерских отношений на уровне района;
- открытые и доступные пути коммуникации с высшими должностными лицами и структурами по оказанию услуг населению;
- трансферты из государственного бюджета как основной долгосрочный источник финансирования, а не краткосрочное проектное финансирование.³²

В дополнение ко всему сказанному выше Анна Пауэр в своем исследовании приходит к выводу, что для депрессивных, бедных районов введение *Neighbourhood Management* обязательно должно стимулироваться местным или центральным уровнями власти, потому что оно предполагает движение активов, источников финансирования, а также изменение в способе работы государственных агентств. Жители депрессивных и бедных районов могут остро нуждаться в этом, но сами инициативы не проявлять, поэтому в большей степени введение такого типа управления зависит от инициативы государственной и местной власти.³³ Более того, в своем исследовании она отмечает, что прогресс может быть медленным, так как требует значительной организационной энергии для того, чтобы отделиться от централизованных структур и их контроля за предоставлением услуг.³⁴

Ценность управления на основе *Neighbourhood Management* состоит в умении выделить различные сферы услуг и обеспечить их предоставление так, что оно будет хорошо скоординировано и сможет отражать нужды жителей территории. Это персонифицирует услуги, облегчает совместную работу с местным населением, а также делает предоставление услуг значительно более эффективным. Уровень общественного удовлетворения, обычно, возрастает. Это и делает эту схему одновременно такой привлекательной и при этом стимулирующей для самих государственных служб.

Крайне важно, для успешного введения *Neighbourhood Management*, чтобы местные власти создали новую понятную структуру передачи части полномочий, которая бы имела солидную и широкую политическую поддержку. Невозможно запустить нечто такое сложное и чувствительное к изменениям, как *Neighbourhood Management*, за один шаг. Оно развивается со временем, совместно с возрастанием способности местных властей и других чиновников организовывать и поддерживать его.³⁵

Так, например, для больших муниципалитетов это предполагает радикальную реструктуризацию центральной администрации и переход некоторых постов управленцев среднего звена на уровень прямого контакта с общественностью. Это неизбежно, если вы собираетесь вовлекать местное население в

³² Ibid. p.3

³³ Ibid p.13

³⁴ Ibid p.9

³⁵ Ibid p.9-10

формирование и предоставление услуг. Для существующих управленцев среднего звена их роль будет очень отличаться от той, к которой они привыкли, и они будут вынуждены отказаться от прежних властных и контрольных полномочий. Это может показаться им сложным на ранних стадиях изменений. Есть риск, что природное сопротивление чиновников к изменениям, может превратить локализованные структуры в дополнительные слои бюрократии вместо планируемой передачи власти.

Городской Совет Бирмингема в настоящее время находится в процессе анализа своего собственного опыта и того, каким способом можно сделать Neighbourhood Management передовым. Совет уверен в необходимости дальнейшей передачи части полномочий и локализации процесса предоставления услуг и поддерживает существующую модель «передачи полномочий и предоставления возможностей».³⁶ Это означает, что и дальше конечной целью останется - вовлечение жителей в решение локальных вопросов с помощью уполномоченных по территории, а также в организацию предоставления основных услуг, сохранение условий и стандартов.³⁷

Ниже перечислены некоторые из основных замечаний Городского Совета по поводу технологий Neighbourhood Management, описанных в докладе, а также перспектив их развития в Бирмингеме :

- 1) Несмотря на то, что местные политики более или менее единогласно поддерживают существующее направление, приоритеты и способы достижения цели все же разнятся. Без единого видения и соответствующей стратегии предоставления услуг для следующей стадии развития, сложно создать «энергию», упомянутую Анной Пауэр, для того, чтобы отделиться от централизованных структур и их контроля за предоставлением услуг.
- 2) Жилищный фонд города играет центральную роль в Neighbourhood Management, но Городской Совет оказался не способен реструктурировать департамент жилищной политики для того, чтобы он соответствовал модели предоставления локализованных услуг. Определенные дополнительные сложности возникли в силу того, что государственной системе управления необходимо было улучшить сложившиеся низкие показатели качества предоставления услуг в ЖКХ. В результате было решено, что в этот департамент не будет переданы полномочия в силу того, что центральной власти было необходимо продолжать некогда успешную программу улучшения городского жилищного фонда и управления им. В то же время, считается, что Общественные жилищные организации - один из наиболее эффективных путей повышения качества предоставления

³⁶ Бизнес-план городского совета 2011/12-2014/15: исходные предложения для совещания (Городской Совет Бирмингема 2010), стр.5

³⁷ *Council Business Plan 2011/12-2014/15: Initial Proposals for Consultation* (Birmingham City Council 2010) p.5

жилищных услуг и степени удовлетворения жителей. Это тема, которая остается предметом острых политических споров.

- 3) Совету все еще предстоит многое сделать для того, чтобы достичь правильного баланса между функциями, распределенными между Стратегическим Центром городской Администрации и Районными муниципальными комитетами. Подобно управлению качеством, управленческая информация и способы отчетности должны развиваться далее. Все еще существуют споры по поводу границ районов и их размеров для того, чтобы достичь выравнивания с политическими избирательными округами для выбора членов Парламента, а также споры по поводу баланса между территориями, чей размер достаточно большой для того, чтобы быть гибкими и восприимчивыми, но достаточно мал для того, чтобы иметь определенные организационную способность и вес. В свою очередь, это критично для решения проблемы связи структур на уровне административного района и на более низком территориальном уровне.
- 4) Стратегия центрального правительства критикуется, т.к. недостаточно понятно, есть ли связь обсуждаемого законопроекта «О локализации» и других недавних нормативно-правовых актов с моделями поставки ресурсов на локальном уровне, а также с локальными демократическими процессами.

Особую сложность для установления такой связи представляют следующие вопросы:

- передача контроля за предоставлением услуг с местного на центральный уровень;
- масштабное привлечение внешних поставщиков и межмуниципальное сотрудничество при предоставлении услуг, которые из-за своего размера, природы и долгосрочности контрактов снижают возможность передачи полномочий и координации на локальном уровне;
- ограниченная свобода финансового управления, что не способствует долгосрочному планированию услуг;
- сила контроля, которая ограничивает инновации в предоставлении услуг.

Все эти вопросы важны для обеспечения порядка в Neighbourhood Management, и в процессе предоставления услуг, которые соответствуют уровню территориального сообщества и которые подотчетны населению и встроены в локальный демократический процесс.

Приложение 1а. Управляющая организация нанимателей жилья Блумсбери и Обслуживающая организация жильцов

Управляющая организация нанимателей Блумсбери была основана в 1990 году, в микрорайоне Ничеллс города Бирмингем. Это была одна из первых подобных организаций в Великобритании – пилотный проект и предшественник описанного выше закона о праве управления, учрежденного в 1993 году. Проект был создан хорошо известной благотворительной организацией Priority Estates Project Ltd, в работу которой долгое время была тесно вовлечена Анна Пауэр. Управляющая организация нанимателей Блумсбери вошла в состав некоммерческих организаций *Neighbourhood Management* на базе деятельности которых Анна Пауэр сделала общий анализ внедрения опыта *Neighbourhood Management* в Великобритании.

Население микрорайона Ничеллс составляет 27 390 человек, это примерно 2% от населения наиболее бедных микрорайонов (местных избирательных округов) в Великобритании. В Ничеллсе проживает большое количество семей с детьми, из них 43% - родители одиночки. По показателю детской нищеты он входит в 1% наиболее бедных микрорайонов страны.³⁸

По состоянию на 2010 год, 49,2% жителей Ничеллса числились безработными, и только 35% взрослого населения было занято. У 21% населения микрорайона выявлены долгосрочные проблемы со здоровьем. 56% жителей относятся к неевропейским этносам. Для Ничеллса характерен высокий уровень миграции населения.³⁹ Исторически сложилось, что качество жилищных условий в Ничеллсе всегда было на низком уровне при высокой доле заброшенного и пустующего жилья. Микрорайон исторически характеризуется высокой преступностью и распространенностью асоциального поведения.

Когда проект был впервые запущен, в 1988 году, состояние местного сообщества можно было описать как «свободное падение». В связи с закрытием строительных фирм в микрорайоне наблюдался высокий уровень безработицы, наряду с окружающим большим количеством полузаброшенных строительных объектов. Качество жилья здесь находилось на исключительно низком уровне, недостаточное отопление и теплоизоляция домов стали, по мнению экспертов, причиной роста показателей младенческой смертности.⁴⁰

Доступное жилье Ничеллса, как правило, находилось в собственности муниципалитета и представляло собой высотные жилые дома, которых насчитывалось большинство, а также незначительное количество двухэтажных домов. В Ничеллсе не хватало зон отдыха, особенно для молодежи, а жилые зоны были захлаплены горами мусора и брошенными транспортными средствами и

³⁸ Birmingham City Council Ward Profile 2010 - <http://www.birminghameconomy.org.uk/wards.htm>

³⁹ Ibid

⁴⁰ Power, Tim 'Bloomsbury Estate Management Board: Synopsis' (IdEA 2008)

изуродованы настенными граффити. Моральное состояние жителей Ничеллса резко ухудшилось, и в связи с растущей криминальной репутацией микрорайона, атмосфера там стала просто угрожающей. Недвижимость стало сложно продать, и дома стали сдаваться в аренду бездомным семьям из жилищного списка городского совета, которые еще больше повышали спрос на социальную поддержку в микрорайоне. Число пустующих и заброшенных домов увеличилось. Наиболее экономически мобильная часть жителей стремилась переехать в другое место.⁴¹

Наниматели совместно с городским советом и Priority Estates Project Ltd решили создать «Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери» который сейчас с учетом нового законодательства имеет форму Совета по управлению недвижимостью. Чтобы реализовать данный план, необходимо было получить мнение населения. Для этого были выпущены проспекты, поясняющие жителям, как и для чего будет работать данная организация. В итоге местное население проголосовало за создание Управляющего совета жилого комплекса Блумсбери, который состоял из 12 жителей района, 4 членов городского совета и 4 членов других организаций.

Затем последовало обучение привлеченных в команду жителей, в т.ч. проведение однодневных консультаций в области «реального планирования». Сделано было это с целью подачи заявки на конкурс для получения гранта на финансирование улучшения жилищной инфраструктуры. Содержание заявки оказалось намного более амбициозным и имело такую широкую поддержку, которой городской совет не ожидал. В результате под заявку удалось привлечь финансирование в объеме 22,6 млн. фунтов стерлингов. По итогам реализации программы были получены следующие результаты:

- Задолженности по арендной плате и объем пустующего жилья сократились наполовину.
- Запросы на получение нового жилья сократились на одну треть
- Уровень асоциального и криминального поведения значительно снизился.
- Качество жизни населения в целом выросло: были построены и открыты новый медицинский центр, торговый центр, проведены работы по благоустройству территории.
- Удовлетворенность граждан предоставлением жилищных и коммунальных услуг также значительно возросла.⁴²

Опыт работы с Управляющим советом жилого комплекса Блумсбери и использование его экспертных рекомендаций были настолько успешными, что в

⁴¹ Power, Tim 'Bloomsbury Estate Management Board: Synopsis' (IdEA 2008)

⁴² там же

2000 году ему в управление были переданы семьсот единиц недвижимости с годовым бюджетом в 1,3 миллиона фунтов стерлингов.

В 2001 году Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери пошел дальше и согласился работать над проектом с Priority Estates Project Ltd. Согласно этому решению должны были быть созданы социально значимые предприятия, где трудились бы местные жители, и данная организация могла бы конкурировать за предоставление жилищных и коммунальных услуг с другими подрядчиками.⁴³

Необходимость такого проекта была вызвана тем, что одной из наиболее острых проблем микрорайона были безработные местные жители, которые не могли получить доступ к трудоустройству в пределах его территории. При этом в Ничеллсе при населении в 27 390 человек было 33 000 свободных вакансий, включающих как высококвалифицированные, так и низкоквалифицированные позиции. Однако жители данного микрорайона заняли лишь 3% от всех вакансий.

Кроме того, аргументом в пользу данного проекта было то, что жителей микрорайона не удовлетворяло качество работы нерезидентов. Было предположено, что если услуги будут предоставляться самими местными жителями, лично заинтересованными в результате, они будут более высокого уровня.

Поэтому Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери решил не подписывать контракты с частным поставщиком, чьи работники, будут приезжать на вакантные должности из других районов. Кроме того, в жилом комплексе были проблемы с участвовавшими случаями вандализма, повышающими стоимость ремонта. Управляющий совет посчитал, что потенциальному вандалу психологически будет сложнее испортить работу своего соседа, чем незнакомого работника, к тому же первый вероятнее всего может легко вычислить злоумышленника и сообщить об этом в службу, занимающуюся данными вопросами.

Наконец, Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери посчитал, что важно оценить также долгосрочные результаты проекта. Они могут выражаться, например, в том, что вовлеченные в процесс улучшения качества жизненных условий жители начнут сами решать насущные проблемы, а также инициировать проекты с целью решения вопросов по улучшению окружающей среды.

Управляющий совет жилого комплекса был убежден в том, что созданные возможности для трудоустройства будут крайне значимы для молодых мужчин, проживающих в социальных квартирах жилого комплекса, а также для матерей-одиночек с маленькими детьми. Молодежь достаточно часто сталкивается с проблемами внутри семьи, что выливается в асоциальное поведение и, как

⁴³ *I can do that: A Report on setting up Resident Services Organisations in partnership with Tenant Management Organisations* (Priority Estates Project 2004) p.8-16

следствие, сложности с выходом на рынок труда. По мнению Управляющего совета жилого комплекса, под опекой старших жителей, проживающих в том же самом месте, со сходными семейными и жизненными условиями, а также с пониманием личных проблем молодежи, можно сделать из молодых людей надежных работников.

Матери-одиночки, проживающие в социальных жилых комплексах, довольно часто чувствуют себя изолированными и некоторое время вынуждены не работать. Возвращаться к работе с полным рабочим днем для них сложно, так как приходится балансировать между зарабатыванием денег и воспитанием маленьких детей. Вернуться к работе женщинам особенно сложно в том случае, если место работы расположено далеко от дома, а также, если график работы - негибкий. Будучи подолгу безработными, женщины теряют уверенность в себе и еще больше опасаются выходить на работу. Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Управляющий совет жилого комплекса помог организовать для женщин такой рабочий день, чтобы они успевали ухаживать за детьми. Это становится намного легче, когда они работают со знакомыми людьми относительно недалеко от дома. Такие условия помогают женщинам с детьми без особых проблем выходить на рынок труда.

В конце концов Управляющий совет жилого комплекса Блумсбери организовал общество с ограниченной ответственностью «Обслуживающая организация жильцов», которая конкурирует за возможность оказывать услуги населению с частными подрядчиками. Управляющий совет выиграл конкурс на погашение первоначальных затрат, заключающихся в найме опытных бизнес управленцев для контроля и обучения работников. Он также обеспечил «Обслуживающую организацию жильцов» необходимыми помещениями в зданиях, принадлежащих Управляющему совету. Члены совета оказали новой организации помощь в организации управления, развитии бизнеса и получении контрактов на конкурентной основе.

За первый год работы оборот денежных средств «Обслуживающей организации жильцов» составил 91 476 фунтов стерлингов, из которых 9 432 фунтов стерлингов – средства, выигранные для покрытия части расходов на обучение персонала, и 16 039 фунтов стерлингов – прибыль. На следующий год оборот вырос и составил 245 000 фунтов стерлингов, из которых 150 000 фунтов стерлингов – прибыль. В 2008 году целевое значение прибыли также составляло 150 000 фунтов стерлингов. Для того чтобы полностью покрыть расходы на открытие бизнеса, необходим 1 млн. фунтов стерлингов, который организация планирует заработать к пятому году своего функционирования.⁴⁴

В описанные выше два года функционирования «Обслуживающей организацией жильцов» на полный рабочий день было трудоустроено 7 безработных. Основными видами их деятельности являлись уход за прилегающими к дому

⁴⁴ Annual Report 'Heartlands Residents Services Organisation 2007/08.

территориями, удаление граффити и услуги по уборке. Работники данной организации прошли курс подготовки выполнения перечисленных работ и курс обучения управлению, тем самым у них появился шанс участвовать в процессе принятия решений их бизнеса.

Управляющий совет жилого комплекса убедился, что «Обслуживающая организация жильцов» может предоставлять как гибкий, так и комплексный пакет услуг, причем их качество значительно выросло. «Обслуживающая организация жильцов» доказала свою конкурентоспособность по сравнению с бизнес-организациями как в Ничеллсе, так за его пределами. Вовлечение сотрудников в широкий круг аспектов управления бизнесом было необходимым не только для их собственного развития, но и для подхода, который они стали использовать в своей работе. Таким образом, занятые в данной сфере люди были намного сильнее мотивированы к работе, что заставляло их не просто хорошо выполнять свои обязанности, но и без дополнительных заявок от граждан улучшать состояние их совместного имущества. Успех бизнеса заинтересовал и остальных жильцов, что способствовало изменению их отношения к предоставляемым услугам, появилась уверенность в том, что они могут улучшить систему и качество оказания услуг.

Легко понять заинтересованность в подобной системе для управления и поставки услуг со стороны муниципалитета. При том же бюджете муниципалитет получает целый ряд дополнительных выгод. Наиболее важными из них являются следующие:

- Оказание услуг становится для местного населения механизмом трудоустройства и открытия собственного малого бизнеса.
- Стимулируются инновационные подходы и эксперименты в сфере предпринимательства, что позволяет повысить стандарты и качество местных услуг.
- Жильцы активнее вовлекаются в оказание местных услуг, повышая их экономичность и эффективность. Отношения с местными органами управления налаживаются и становятся более конструктивными по мере того, как жильцы овладевают практическими навыками оказания услуг.
-

Приложение 16. Партнерство, как форма организации территориальной безопасности

Работа Управляющей организации нанимателей Блумсбери иллюстрирует потенциал Neighbourhood Management для расширения структуры оказания услуг. В свою очередь, опыт реализации модели «Партнерство по территориальной безопасности» является хорошим примером того, чего могут достичь некоммерческие организации Neighbourhood Management, работающие вместе с государственными (муниципальными) структурами в области разработки стратегий развития территории и доведения их до различных участников.

«Партнерство по территориальной безопасности» представляет собой форму вовлечения общественности в борьбу с преступностью на территории криминально неблагополучного района. Этот проект был разработан благотворительной организацией «Крайм Консерн», по заказу Бирмингемского стратегического партнерства для сохранения общественной безопасности, включающего и Городской Совет, и полицию района Уэст-Мидлендс наряду с другими партнерами. Проект был сфокусирован на пяти депривационных, криминально неблагополучных районах города.

За три года в проект было вложено 600 000 фунтов стерлингов, набрано 11 сотрудников, включая руководителя программы и 5 менеджеров проекта для каждой области.

В отличие от деятельности других объединений по поддержке безопасности, данный проект ставил перед собой цель не только проинформировать жителей о том, с какими видами преступлений им следует бороться, но и работать с ними как с партнерами, ответственными за принятие управленческих решений. Для того, чтобы реализовать все поставленные задачи на высоком уровне, программа сознательно была сфокусирована на небольшом круге проблем. Согласно проекту, каждый из районов должен был разработать свою стратегию максимум с четырьмя приоритетами. Для формирования максимально широкого представления о ситуации проект предусматривал личное общение со всеми гражданами, а не только с выборочными организациями домовладельцев и квартиросъемщиков.

Местные жители стали членами рабочей группы, и к ним относились как к официальным партнерам наряду с другими агентствами. Они самостоятельно выполнили многие из рабочих задач проекта, как то: установление замков, сбор мусора, ремонт сломанных вандалами заборов, наставничество молодежи.

С целью повышения доверия внутри сообщества в рамках проекта необходимо было избегать обещаний, которые с большой вероятностью не удастся сдержать, и тщательно следить за тем, чтобы все обещанное было выполнено. Отсюда вытекает важность фактора сильного лидера, и движущей силой проекта были менеджеры, прикрепленные к каждой небольшой территории.

Итоги проекта оказались намного значительнее, нежели предыдущие попытки профилактики преступлений. Самые выдающиеся результаты таковы:

- за три года уровень преступности во всех 5 районах сократился на 14%;
- число краж со взломом в районе Кингстэндинг сократилось в первый же год на 50%;
- проект способствовал сокращению преступности среди малолетних на 29%, за что в 2004 г. был удостоен награды в номинации «Профилактика преступности в Европе», учрежденной Европарламентом;
- сокращение преступности привело к экономии 6,4 млн. фунтов стерлингов которые в случае провала программы были бы потрачены на судебные разбирательства;
- по мнению жилищного департамента, порядка 78 000 фунтов стерлингов было сэкономлено на ремонте окон и дверей.⁴⁵

Проект создал позитивную и конструктивную атмосферу в данных пяти районах, улучшил отношения между жителями, полицией и Городским советом. Причинами эффективности данного проекта считаются успешное вовлечение населения в его реализацию, а также тот факт, что проект сосредоточился на приоритетах жителей, которые часто не совпадают с приоритетами полиции.⁴⁶

⁴⁵ *The Safer Neighbourhood Programme Birmingham UK Submission* (European Crime Prevention Network Awards 2004)

⁴⁶ *The Safer Neighbourhood Programme Birmingham UK Submission* (European Crime Prevention Network Awards 2004)

Приложение 2а. Уполномоченные по благоустройству территории

На данный момент в Бирмингеме насчитывается от 40 до 60 уполномоченных по благоустройству территории. Прямым работодателем этих уполномоченных является подразделение Городского Совета - Служба по регулированию сервисного обслуживания. Но реальное управление их деятельностью осуществляется не на городском уровне, а на уровне района, поэтому приоритетами в работе уполномоченных остаются потребности жителей тех районов, к которым они прикреплены. 80% рабочего времени уполномоченные тратят на патрулирование вверенных им территорий, что повышает доверие к ним со стороны граждан, проживающих на данной территории, а также стимулирует прямое общение с жителями.

Уполномоченные по благоустройству наделены определенным набором прав, например:

- выписывать фиксированные штрафы (т.е. штрафы, размеры которых установлены законодательством);
- выявлять случаи нарушений;
- посещать судебные слушания;
- осуществлять контроль за утилизацией бытовых отходов и неправильным избавлением от мусора жильцами и юридическими лицами (расширенные полномочия).⁴⁷

Однако большая часть деятельности уполномоченных по благоустройству сосредоточена не на принуждении местного населения следовать правилам, а, скорее, на предотвращении правонарушений и на вовлечении местного населения в процесс решения проблем территории. Уполномоченные проводят большую часть времени, разговаривая с местным населением и предпринимателями района с целью вовлечения жителей в инициативы по уборке территории. В рамках своей деятельности уполномоченные по благоустройству могут проводить обучающие и информационные акции. Они отчитываются о своей деятельности по решению проблем поддержания чистоты окружающей среды перед местными выборными органами и районными комитетами. Уполномоченные по благоустройству могут проводить переговоры с государственными чиновниками, бизнесом и жителями с целью получения ресурсов для решения проблем благоустройства территории.

Большая часть деятельности уполномоченных по благоустройству в Бирмингеме изначально финансировалась по государственной программе Фондом реновации территорий. Эта деятельность рассматривалась как один из самых популярных и важных проектов, финансируемых по данной программе, в результате чего, когда в 2008 срок действия программы истек, было принято решение о поиске новых источников их прямого финансирования. Теперь уполномоченные по

⁴⁷ *Environmental Wardens: Report of Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2006) p.16

благоустройству работают в рамках деятельности городской службы Экологической безопасности и утилизации отходов.

Оценка результатов внедрения данной системы показала следующее:

- В тех районах города, где работал уполномоченный по благоустройству, 75% жителей отметили улучшения в состоянии окружающей среды за период чуть более 18 месяцев, и 86% жителей связывают эти улучшения непосредственно с введением института уполномоченных.
- 89% опрошенных членов совета и чиновников считают, что уполномоченные по благоустройству внесли большой вклад в улучшение окружающей среды в их районах, а, по мнению 77% опрошенных, уполномоченные положительно повлияли на взаимодействие местного самоуправления с жителями.
- Из 17 опрошенных представителей агентств, работающих с уполномоченными по благоустройству, 82% заявили, что взаимодействие с уполномоченными принесло выгоду их организациям, и все респонденты выступили за расширение данного вида услуг и после окончания правительственного финансирования.⁴⁸

Следующие факты дают представление об услугах, предоставляемых 55 уполномоченными по благоустройству в период с 2006 по 2007 годы:

- Были рассмотрены 7 854 поручения от депутатов и представителей общественности по решению проблем окружающей среды и выявлены 24 404 проблемы, до сих пор не взятые на контроль. В итоге все проблемы были проанализированы и решены.
- Были проведены 4 007 обязательных проверок, связанных со сбором производственных отходов. В рамках борьбы с предприятиями-нарушителями были выписаны 384 предписания, и тем, кто не устранил замечания по итогам предписаний (а таких предприятий оказалось 21), были выписаны фиксированные штрафы. На момент оценки программы с помощью уполномоченных по благоустройству было выиграно 2 дела в суде против предприятий-нарушителей, еще 14 - находились в суде.
- Сокращены объем отходов, размещаемых на улице и ожидающих вывоза, а также сроки ожидания вывоза. Выдано 1346 предписаний нарушителям, из которых 21 предусматривало штраф за невыполнение первичных предупреждений. За невыполнение предписаний также было заведено 8 судебных дел.⁴⁹

Важным для жителей аспектом работы уполномоченных по благоустройству является их физическое присутствие на вверенных им территориях. Это

⁴⁸ *Wardens: Report of Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2008) p.13-14

⁴⁹ *Wardens: Report of Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2008) p.16

побуждает жителей микрорайона самих активнее обращаться к членам Совета по поводу проблем окружающей среды.

Было достаточно сложно сбалансировать нормативно обусловленное равное распределение функций уполномоченных по территории города с необходимостью учитывать местные особенности. Но Городской Совет разработал схему, согласно которой весь штат уполномоченных по благоустройству был разделен на две части: бóльшая – закреплена за определенными районами, меньшая – призвана обеспечивать общегородские нужды. Таким образом, хотя деятельность большинства уполномоченных получила территориальную привязку, город в целом также был обеспечен необходимым объемом услуг по охране окружающей среды. Соответственно, хотя уполномоченные нанимаются Службой по регулированию сервисного обслуживания при Городском Совете с надзорными функциями за стандартами работы уполномоченных и их обучением, их ежедневная работа контролируется на уровне районов. На этом же уровне устанавливаются приоритеты их деятельности.

Институт уполномоченных на местном уровне очень популярен среди членов Совета, так как расширяет возможности добиваться поставленных перед Советом задач в рамках вверенных им территорий и таким образом повышает уровень доверия населения к Совету. Уполномоченные также обязаны отчитываться о ходе решения экологических проблем перед Комитетами административных районов, что может оказаться полезным для жителей этих районов, особенно при планировании развития их территорий. В свете централизованного найма уполномоченных важно и то, что они не зависят от местных субсидий (от жителей) и сохраняют таким образом профессиональную независимость.

Оценить финансовые выгоды введения уполномоченных по благоустройству сложно, т.к. сэкономленные средства были распределены между различными учреждениями или направлены на дальнейшее предотвращение проблем с окружающей средой. Тем не менее, Городской Совет обратил внимание на опыт Льюишама в сфере взаимодействия властей и населения с целью переработки отходов. Видимым результатом данного сотрудничества стало уменьшение мусора в целом и рост доли переработанного мусора. Активное участие городского сообщества позволило в данном случае сэкономить до 40 000 фунтов стерлингов (около 64 000 долларов США) на 200 единиц недвижимости в год, и это были лишь расходы на сжигание мусора.⁵⁰ Вполне вероятно, что уполномоченные по благоустройству, а также другие формы вовлечения населения в дела местного сообщества, займут центральное место в стратегиях по улучшению состояния окружающей среды и управлению утилизацией отходов.

⁵⁰ London Borough of Lewisham Zero Waste Place (Business Resource Efficiency and Waste Centre for Local Authorities 2009) p.3-4.

Приложение 2б. Полицейские общественной поддержки

Институт полицейских общественной поддержки в Бирмингеме возник как часть государственной программы. Регулярные опросы населения выявили, что жители городов желают чаще видеть на улицах полицейских. Однако реалии современной полицейской работы вкуче с ограниченными ресурсными возможностями делают это пожелание невыполнимым. В результате было принято решение создать службу «Полицейских общественной поддержки», работники которой не являются профессиональными сотрудниками правоохранительных органов, однако наделены определенным набором полномочий и функций для осуществления некоторой властной деятельности, а также для улучшения взаимодействия полиции с жителями. Полицейские общественной поддержки были введены в 2002 году Законом о реформе полиции, и уже в 2010 году в Англии и Уэльсе насчитывалось 16 376 представителей этой службы, работающих полный рабочий день.⁵¹

Полицейские общественной поддержки тратят в среднем более 50% своего времени на патрулирование вверенных им территорий. Как следствие, местные жители узнают их в лицо, у них появляется чувство защищенности. Чтобы люди чувствовали себя в безопасности, патрулирование, как правило, сосредоточивается в наиболее криминальных районах. Полицейские общественной поддержки также уделяют много времени заседаниям местных общественных объединений и посещению коммерческих организаций и предприятий. В их обязанности входят также активизация гражданских инициатив, связанных с общественной безопасностью, участие в такого рода инициативах, повышение информированности жителей о способах решения тех или иных проблем в сфере безопасности.

Полицейские общественной поддержки не тратят много времени на разбирательство криминальных инцидентов, занимаясь этим только в тех случаях, когда правонарушения не носят тяжкого характера. Разбирательство сложных инцидентов – задача профессиональной полиции. Среди полномочий полицейских общественной поддержки – применение санкций за нарушение правопорядка (выписывание фиксированных штрафов; конфискация чего-либо при необходимости немедленного реагирования), участие в задержаниях, выяснение имен и адресов. Таким образом, в отличие от правоохранительных органов, деятельность участников общественных патрулей больше сфокусирована на взаимодействии с обществом.⁵²

Государственная оценка выявила позитивные результаты деятельности полицейских общественной поддержки. Для жителей и предпринимателей присутствие полицейских стало заметнее, а общение с ними – доступнее. Более того, выяснилось, что жители и предприниматели доверяют полицейским

⁵¹ Home Office Statistical Bulletin (30 September 2010)

⁵² *A National Evaluation of Community Support Officers* (Home Office Research 2006) p.8

общественной поддержки больше, чем официальной полиции, и более охотно делятся с ними информацией. В результате полицейские общественной поддержки оказались ценным источником информации как прямые посредники между жителями города и силовыми структурами. Таким образом, они играют важную роль в системе охраны безопасности. Чтобы данная схема работала эффективно, важно, чтобы полицейские общественной поддержки были закреплены за небольшими территориями (участками) и хорошо знали всех местных жителей.⁵³

Полицейские общественной поддержки оказались незаменимы для решения проблем, которые волнуют жителей, но которые не всегда достаточно значительны для привлечения внимания полиции. Одна из областей, в которых деятельность общественных патрулей оказалась особенно ценной – разбор правонарушений и проступков, совершенных молодыми людьми. Роль общественных полицейских заключается в выстраивании доверительных отношений с местной молодежью, что позволяет решать проблемы на стадии их зарождения и на основе консенсуса.

Нанимаются полицейские общественной поддержки из местных районов. Среди них есть и представители этнических меньшинств, что способствует укреплению отношений полиции с местными общинами.

Непростой задачей оказалось разграничить функции полицейских общественной поддержки с собственно полицейскими, а также наладить их взаимодействие. Нередко полицейские общественной поддержки рассматривали свою работу лишь как карьерную ступень к работе в полиции. В настоящее время для полицейских общественной поддержки разработаны учебные программы⁵⁴

⁵³ *A National Evaluation of Community Support Officers* (Home Office Research 2006) p.viii-ix

⁵⁴ *A National Evaluation of Community Support Officers* (Home Office Research 2006) p.17

Приложение 2с. Общественные уполномоченные

Работодателями общественных уполномоченных выступают, как правило, жилищные организации (организации жильцов). Их часто называют «местные смотрители», «смотрители местных сообществ», «уличные смотрители», т.к. их работа во многом схожа с деятельностью охранника или смотрителя. Они должны посещать как можно больше жителей, проживающих в жилищном секторе их микрорайона, патрулировать улицы, посещать дома, чтобы удостовериться, что все запросы жильцов направлены по верному адресу и решаются оперативно.

Ассоциации жильцов, а также благотворительные и государственные ассоциации домовладельцев, утверждают, что расходы на наем общественных уполномоченных полностью возмещаются за счет экономии на ущербе от криминальных действий, страховых премиях и текущем ремонте. Кроме того, наряду с ростом ощущения безопасности у жителей, возникает дополнительный положительный эффект от улучшения состояния окружающей среды. Это обуславливает популярность среди населения запросов на услуги общественных уполномоченных.

Поскольку общественные уполномоченные нанимаются напрямую жителями (организациями жильцов), их круг деятельности жестко не регламентирован и может расширяться в зависимости от потребностей местного сообщества. Общественные уполномоченные выступают в качестве связующего звена между жителями и городскими властями. Именно через общественных уполномоченных жители могут донести до муниципалитета информацию о волнующих их проблемах. Также общественные уполномоченные могут оказывать поддержку уязвимым слоям населения, контролируя ход и качество удовлетворения их потребностей и выступать инициаторами совместных с жителями программ по улучшению жилищных условий района.

Для местных администраций и жилищных ассоциаций стоимость содержания общественных уполномоченных значительно ниже выгоды, которую они несут. По этой причине по меньшей мере 200 муниципалитетов, включая Бирмингем, решили учредить у себя этот институт без софинансирования со стороны центрального правительства.

В среднем работа общественных уполномоченных обходится в 50-200 фунтов стерлингов на одно домохозяйство в год. Для сравнения: ежегодные услуги консьержа обходятся в 200-400 фунтов стерлингов на домохозяйство. Установлено, что услуги общественных уполномоченных позволяют муниципалитету экономить или получать дополнительный доход в объеме порядка 380 фунтов стерлингов на домохозяйство в год по следующим статьям:

- ремонтные работы, так как с работой общественных уполномоченных сокращается число случаев вандализма (100 фунтов стерлингов на домохозяйство в год);

- страхование имущества ввиду повышения уровня безопасности на вверенных уполномоченным территориях (100 фунтов стерлингов на домохозяйство в год);
- дополнительный (до 5%) доход от арендной платы за счет уменьшения числа пустующих площадей и ускорения их повторного ввода в оборот, сокращения задолженностей по арендной плате (150 фунтов стерлингов на домохозяйство в год).

Очевидно, существуют также выгоды от сокращения затрат на снос жилищных объектов, которые быстро приходят в негодность из-за вандализма и плохой эксплуатации, однако их достаточно сложно рассчитать.⁵⁵

Общественные уполномоченные пользуются высокой популярностью как среди жителей, так и среди членов Советов. Этот вид услуг заказывается гражданами особенно часто. При использовании модели работы с населением в форме общественных уполномоченных необходимо убедиться в том, чтобы инициативы уполномоченных были тесно связаны с потребностями местного сообщества. В противном случае возможно дублирование предоставления услуг со стороны различных субъектов. Этого можно избежать путем кооперации с гражданами, а также предоставления понятной для них формы отчетности о проделанной работе.⁵⁶

⁵⁵ Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics) p.29-30.

⁵⁶ *Wardens: Report of Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2008) p.22

Словарь терминов

Русский термин	Оригинальный термин	Определение
Административный район (район)	Constituency	Внутригородская административно-территориальная единица, границы которых более или менее соответствует утвержденным на государственном уровне границам избирательных округов по выбору депутатов Палаты Общин. Каждый административный район, в свою очередь, состоит из четырех местных избирательных округов по выборам в Городской Совет. Всего в Бирмингеме насчитывается 10 административных районов, численность населения каждого не превышает 100 000 человек.
Ассоциация нанимателей / граждан/ местных сообществ или форумов	Tenants Association or Residents Association or Neighbourhood Group/Forum	Добровольное объединение граждан, проживающих на определенной территории, создаваемое с целью определения присущих району проблем и их решения для улучшения среды проживания. К данным ассоциациям нет никаких законодательных требований.
Депривация (обездоленность)	Deprivation	Официально используемая характеристика состояния территории, для измерения уровня которой Управление национальной статистики Великобритании разработало ряд показателей. Данные показатели используются при разработке целевых программ и финансировании. Существует также «индекс обездоленности», разработанный Центром исследования социального неблагополучия Оксфордского университета и включающий различные взвешенные показатели, как то: занятость, доход, жилье, образование, географические особенности.
Местное стратегическое партнерство	Local Strategic Partnership	Неуставная организация, создаваемая для работы на местном уровне. В ее состав входят представители публичной власти, частный сектор, добровольцы и общественный сектор. Ведущая роль в данной организации отдается местному Совету.
Микрорайон	Ward	Внутригородская территория более низкого порядка по сравнению с административным районом, население которой составляет от 15 000 до 30 000 человек. Границы микрорайонов соответствуют границам местных избирательных округов для выбора членов Городского совета (не менее трех на один микрорайон).

Русский термин	Оригинальный термин	Определение
Общественная жилищная ассоциация	Community Based Housing Organisation	Общественная организация, создаваемая с целью приобретения или восстановления жилья. Данные ассоциации управляются местным сообществом и имеют четкую привязку к определенной территории. Как правило, большинство членов ассоциации являются квартиросъемщиками.
Общественные уполномоченные	Non-regulatory wardens	Работники, нанятые жилищными организациями или напрямую населением, которые работают на уровне территориальных сообществ в прямом контакте с гражданами. Их функции не ограничиваются контролем за соблюдением законодательства, а включают также прямое предоставление услуг. При этом они не относятся к официальным силовым структурам и не имеют прав к принуждению, что делает их более приближенными к населению.
Организации Neighbourhood Management (созданные на уровне территориального сообщества, управляющиеся на уровне территориального сообщества и использующие ресурсы территориального сообщества)	Neighbourhood Management Organisations	Организации, создаваемые на базе Организаций управления квартиросъемщиков, или других структур, где жители вовлечены в процесс предоставления услуг (трактовка Анны Пауэр). Для этих организаций характерен расширяющийся в зависимости от потребностей населения спектр предоставляемых услуг.
Официальные уполномоченные	Regulatory wardens	Сотрудники государственного или муниципального учреждения (обычно полиции или местного Совета), которые работают на уровне территориальных сообществ в прямом контакте с гражданами. Некоторые из них наделены частью полномочий полицейских либо Уполномоченных по благоустройству территории.
Совет по управлению недвижимостью	Estates Management Board	Организация, создаваемая арендаторами и владельцами жилья в результате соглашения о разделе ответственности в сфере управления недвижимостью. Большинство членов Совета должны быть арендаторами. С помощью данной организации происходит разграничение обязанностей арендаторов и владельцев жилья.
Стратегия создания устойчивых сообществ на местах	Sustainable Community Strategy	Плановый документ стратегического характера, в обязательном порядке разрабатываемый местным стратегическим партнерством и содержащий набор целей и действий,

Русский термин	Оригинальный термин	Определение
		направленных на развитие территории в интересах местных жителей, бизнеса и общества. Стратегия должна информировать всех заинтересованных лиц и выступать в качестве базы и связующего звена для других подобных программ.
Территориальный комитет	Area Committee	Организация, формируемая на уровне определенной территории и состоящая из выбранных местных сообществом представителей. Территориальным комитетам от местных Советов передаются некоторые исполнительные функции. Один комитет не может обслуживать больше 2/5 как населения города, так и его территории. Данная форма предусмотрена Законом о местном самоуправлении Великобритании 2000 года.
Управляющая организация нанимателей (УОН)	Tenant Management Organisation	Организация, создаваемая арендаторами жилья с целью реализации права управлять жилищными услугами для своих нужд. Данное право предоставлено арендной реформой и Законом от 1993 года «О жилищном и городском развитии». Законные формы УОН включают в себя Совет управления недвижимостью и организованное сообщество с базовым активом – жильем.

References:

- (1) Professor Michael Parkinson, *The Birmingham City Centre Masterplan: The Visioning Study* (Birmingham City Council 2007)
- (2) *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan* (Cabinet Office 2001)
- (3) Power, Anne *Neighbourhood Management and the Future of Urban Areas* (January 2004 London School of Economics)
- (4) *Neighbourhood Management Pathfinders: Final Evaluation Report* (Department of Communities and Local Government 2008)
- (5) *Bringing Democracy Home* (Commission on Co-operative and Mutual Housing 2009)
- (6) *Optima: 10 Years of Transformation* (Optima Community Association 2009)
- (7) Mornement, Adam *No Longer Notorious: The Revival of Castle Vale, 1993-2005*. Castle Vale Neighbourhood Partnership (March 2005)
- (8) *Devolution and Localisation: A Report from Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2006)
- (9) *Birmingham Sustainable Community Strategy 2026* (Birmingham City Council 2008)
- (10) *Council Business Plan 2011/12-2014/15: Initial Proposals for Consultation* (Birmingham City Council 2010)
- (11) *Wardens: Report of Overview and Scrutiny* (Birmingham City Council 2008)
- (12) *London Borough of Lewisham Zero Waste Place* (Business Resource Efficiency and Waste Centre for Local Authorities 2009)
- (13) *A National Evaluation of Community Support Officers* (Home Office Research 2006)
- (14) *I can do that: A Report on setting up Resident Services Organisations in partnership with Tenant Management Organisations* (Priority Estates Project 2004)
- (15) *The Safer Neighbourhood Programme Birmingham UK Submission* (European Crime Prevention Network Awards 2004): <http://www.eucpn.org/eucp-award/entries.asp?year=2004>