

Participation Planning in Russia – In the Beginning

Alexander Antonov, Moscow region Institute for Townplanning, Moscow, Russia

1. Abstract

Participation planning is comparatively new for Russia. It was implemented by Current planning legislation in 2005. During the soviet period all urban and regional development plans were under the secret and not available for public access. According to the Urban planning Code participation processes (so called public hearings) are obligatory in case of development general plans and land use rules on city and rural municipal level and for local and site planning schemes. The procedure of public participation is not necessary in case of regional development schemes preparation on municipal (rayon) and regional (oblast, republic) scale.

The paper focuses on a few examples of public participation in different cities of Russia including Moscow. Public discussions observed vary from the city general plan to particular building reconstruction or site development.

The Paper defines following weakness of participation processes:

- Particular legal documents – not planning ideas or projects are the subject of discussion
- Participation starts in the end of planning process – people are not involved into creative processes or evaluation of alternatives of future development – they asked to adopt the result
- In most cases people are indifferent to planning proposals and city future in the whole
- People deny any new construction: no streets, no commercial objects, no housing. Of course not new industry! Only parks, green public spaces and preservation of historical buildings can gain active support and different level of acceptance
- It is very easy to organize “protest opinion” against anything and call for hundreds of negative voices
- Young people do not participate in discussions – the same for economically active population. 90% of active participants are young mothers, woman above 50 and pensioners.

The paper also observes a few examples of unformal participation practice in urban design organized by internet based projects in Moscow and other large cities of Russia.

The Paper concludes that current participation procedures calls for critical changes:

- Public discussion should start on the earlier stages of any project development and follow it's lifecycle;
- Municipalities should be more open and honest with their citizens, not afraid of criticism;
- Special approaches to encourage creative – not conservative – participation are necessary;
- Wide planning “elementary education” for local communities should be provided

2. Участие населения в процессе планирования – в начале пути

Сама возможность участия в планировании развития городов и других населенных пунктов была дарована россиянам Градостроительным кодексом, вступившим в действие в 2005 году. Статье 28 кодекса введено понятие публичных слушаний, которые являются обязательными при разработке На генеральных планов, правил

землепользования и застройки и проектов планировки. В течение нескольких лет и власть, и население учатся «соучастию» в планировочном процессе: одни - отстаивать свои интересы, другие – показывать, что все интересы учтены.

Сегодня публичные слушания превратились в управляемую бюрократическую процедуру, которая скорее направлена на отторжение непредсказуемых мнений граждан, чем на то, чтобы их выслушать. Подавляющее большинство строительных и градостроительных проектов по-прежнему делается в интересах кого угодно, но не местного населения. Этому способствует и гражданская пассивность населения на большей территории страны.

Однако и в сложившихся обстоятельствах граждане находят возможности отстаивать свои права, пользуясь временной слабостью городской администрации, вызванной каким-либо внутренним конфликтом, волшебной силой прессы или просто грамотным юридическим языком. Официальный participation planning сегодня скорее напоминает изощренную тактическую игру противоборствующих сторон, но никак не попытку найти взаимоприемлемое решение.

В течение последних 2-3 лет наблюдается всплеск неформального интереса к городскому планированию, дизайну и благоустройству. Появляются блоги в живом журнале, отдельные интернет-проекты, такие как urbanurban, urbanblog, «живые улицы», «партизанские городские перепланировщики» и ряд других, в употребление вошли такие словечки как улучшайзинг или партизанинг.

Начав с простых иллюстраций на тему «как здорово благоустроено там у них» и «почему так ужасно у нас» сегодня новые городские активисты вышли из онлайн во дворы и на улицы с проектами, основанными на принципах добровольности, совместного финансирования и вовлечения жителей в благоустройство окружающих пространств. И часто – с хорошей долей провокации.

Наверное, это пока нельзя назвать participation planning в том смысле, который вкладывается в профессиональный термин «планирование». Да и проекты «народного благоустройства» характерны пока только для крупнейших городов. Но это все же множась опыт участия активного молодого населения страны в создании своей городской среды. И в отличие от «ортодоксальных градостроителей» народные планировщики все еще хотят учиться и открыты новым подходам. Беда лишь в том, что примеры диалога с властью пока являются исключением.

3. Публичные слушания

На первых порах публичные слушания походили на партийные собрания сотрудников администрации с обязательным 100% участием и завершались единогласным голосованием – по старой советской традиции. За 2-3 часа можно было провести слушания по десятку проектов (автору известен случай, когда за три часа были заслушаны 17 вопросов, включая 3 проекта планировки и десяток вопросов о выделении участков под различные виды строительства). В тех же нечастых случаях, когда населению удавалось самоорганизоваться и изучить проектные документы, по новой российской традиции голосование становилось протестным и деструктивным.

Публичные слушания по проекту генерального плана Москвы, прошедшие в 2010 году, вывели процедуру публичности обсуждения городского развития на новый уровень – об этом стала писать общероссийская пресса. Проектировщики неожиданно для себя выяснили, что разговаривать с людьми – ничуть не менее важная и сложная работа чем чертить и писать отчеты. Кроме этого они узнали, что статистика, мягко говоря,

«не отражает действительности», и людям для жизни нужно не совсем то, что предписывает его величество СНиП. Говорят, в результате в генеральный план было внесено более 1000 поправок – стал ли после этого генплан Москвы лучше? Возможно, мы этого не узнаем, поскольку скоро у Москвы будет новый генеральный план.

Современное российское градостроительство до недавнего времени практически полностью исключало такой метод работы как социологические опросы населения. Население, как социальный заказчик планировочного проекта, пока игнорируется на всех стадиях кроме завершающей. Интересы жителей доверено представлять различным ветвям власти, но, как показала практика, понимание желаемых перспектив развития города у власти (которую активно обхаживают инвесторы и девелоперы) и у населения может быть прямо противоположным.

3.1 Процедурные особенности

Практика проведения публичных слушаний выявила ряд «технических» недостатков как официально предписанной кодексом процедуры, так и отдельных положений Градостроительного кодекса, не связанных напрямую с участием общества в процессах планирования.

При подготовке схем территориального планирования публичные слушания проводиться не должны. Таким образом, территорию под полигон ТБО как объект полномочий муниципального района, можно запланировать без обсуждения. Та же история – с промышленными площадками или иными объектами, оказывающими негативное влияние на окружающую среду, запланированными в СТП субъекта РФ. Все эти объекты, так или иначе, показываются (отображаются – в терминах кодекса) на генеральном плане и приводят окрестных жителей в недоумение, переходящее в возмущение. Никакие доводы о том, что это «чужие» немунципальные объекты, неподвластные ни главе поселения, ни разработчикам генерального плана, на население не действуют.

Другой неурегулированный вопрос – реализация на практике публичных слушаний. Что скрывается за этим юридическим термином – собрание с выступлением авторов проекта? Или процесс консультаций в режиме вопрос-ответ? Должен ли проект быть выставлен в публичном месте или достаточно просто организовать доступ к материалам в кабинете чиновника? Или публичные слушания – это весь процесс в комплексе? В таком случае довольно трудно применить норму статьи 28 Градостроительного кодекса об обязательности проведения публичных слушаний в каждом населенном пункте – далеко не в каждой российской деревне имеются условия для выставки или собрания.

Кодекс исключил имевшее место ранее понятие «Основных положений генерального плана», где обычно русским языком давалось описание проекта. Теперь остался только документ, написанный языком юридическим и карты (схемы) сделанные в юридической графике. Градостроительный проект традиционно не так-то просто понять даже профессионалу; современные генеральные планы порой понять еще сложнее. Требование обязательности наглядной и доходчивой визуализации планировочных идей для публичного обсуждения отсутствует. Разбирайтесь – как хотите. И ведь разбираются!!! Когда россиянину кажется, что государство или муниципалитет имеет в виду нарушить его права, у него просыпается завидная тяга к знаниям. Люди изучают градостроительный Кодекс, СанПиН, начинают разбираться в тонкостях процессов согласования и публичных слушаний. Вот тут то несовершенство процедуры «соучастия» в планировочном процессе проявляется особенно ярко.

3.2 Опыт проведению публичных слушаний в поселениях Московской области

Комбинация высокого уровня юридической грамотности и социальной активности подмосковного населения с высокой ценой любых градостроительных решений (читай – с высокой ценой земли) привело к тому, что почти каждые вторые публичные слушания в городских округах и поселениях области проходят бурно и приводят к незапрограммированным результатам. Примеров тому – уже десятки.

Основной посыл населения – сохранение status quo – исключение любых изменений и какого-либо развития. Не нужно нового жилья – его покупают мигранты, не нужно новых (сетевых) магазинов – в них дорогие продукты, не нужно расширять улицы или уплотнять застройку – нам негде гулять с коляской... Самое большое недовольство вызывают объекты регионального значения, оказывающие реальное, мнимое, или планируемое негативное воздействие на окружающую среду: кладбища, полигоны ТБО, промышленные округа и транспортная инфраструктура для обеспечения этих объектов.

В одном из поселений Дмитровского района планируется разместить мемориальное кладбище площадью 70 га. Авторы проекта старались замаскировать этот объект на чертеже, но шила в мешке не утаишь – жители же видят, что строительство подъездной дороги уже началось и строят самые мрачные предположения. В поселении Раменского района, которому по проекту СТП района достался районный полигон ТБО: на публичные слушания по генеральному плану пришло больше сотни человек. Закончилось без кровопролития, но представитель района ретировался в истерике.

В Коломенском районе согласно СТП Московской области на границе с районом Воскресенским размещены промышленные площадки более чем на 400 га. Площадки были отображены в проекте генерального плана, не публичных слушаниях неоднократно говорилось, что площадки имеют региональное значение и находятся вне компетенции главы поселения. К процедуре проведения публичных слушаний трудно было предъявить претензии, однако представитель населения (юрист по профессии) нашла оригинальный выход затормозить генеральный план. В результате прокуратура выпустила предписание об отмене результатов публичных слушаний на основании того, что глава поселения «недостаточно активно отстаивала интересы населения».

Эти случаи счет побед населения (хотя победы ли это?) не ограничился. В одном из поселков городского типа в Раменском районе в процессе собрания граждан по проекту правил землепользования и застройки администрация была фактически отстранена от обсуждения проекта – «власть» в свои руки взяли руководители местных ТОСов – территориальных органов самоуправления, которые захотели самостоятельно «разобраться» с разработчиком. Результат – публичные слушания перенесены на неопределенный срок, проект генплана опять же остановлен.

Самым показательным примером того, что процедура публичных слушаний действительно может работать на благо населения, для меня стало обсуждение проекта генерального плана городского поселения Воскресенск. Как автор генерального плана, я участвовал в 6 собраниях из 20 в течение полутора месяцев (согласно закону Московской области о генеральном плане публичные слушания должны проводиться для каждых 5000 человек отдельно), сборе и анализе замечания и предложений населения которых в сумме – устных и письменных - было чуть менее 300.

Так сложились обстоятельства, что публичные слушания проходили в период

безвластия в городском поселении и районе. Еще года за два до этого в результате некоторых необдуманных действий городских властей в части размещения коммерческих и торговых объектов в поселении сформировалась достаточно активная группа населения, которая поставила своей целью отстаивание интересов населения при застройке и благоустройстве города. Эта группа и составляла ядро протестной активности на публичных слушаниях, но были и другие активисты, уважаемые в городе люди, молодежь, которые высказывали на слушаниях активную позицию.

В результате, двое представителей общественности были в середине процесса публичного обсуждения включены в комиссию по проведению публичных слушаний. Более 40 замечаний и предложений были учтены в итоговом Постановлении администрации; генеральный план направлен на доработку. Фактически, изменилась концепция развития города. Неконтролируемое расширение, навязанное предыдущей администрацией – застройка земель лесного фонда новым микрорайоном на 12-15 тысяч человек, было исключено по требованию населения. Кроме этого в город вернулись несколько «зеленых» площадок и маленьких парков, которые тоже планировалось отдать под застройку. Жители города дали вполне разумные предложения по оптимизации уличной сети. Конечно, 80% предложений были на тему благоустройства ближайших к конкретному жителю пространств и устранения бытовых проблем, но оставшиеся 20% вполне соответствовали теме генерального плана.

Кто проигнорировал публичные слушания? Специфическая часть населения города, которая одновременно является его «экономическим активом» - небольшие застройщики, владельцы земельных участков. Они пока предпочитают действовать по-старинке, решая свои вопросы непублично. В результате они даже и не узнали о внесенных в генеральный план изменениях. Выявился еще один недостаток существующей процедуры публичных слушаний – процедура внесения изменений по результатам обсуждения покрыта мраком для общества, последовательные итерации не предусмотрены: скорректированный генеральный план простой житель может увидеть только в утвержденном виде.

3.3 Недостатки и специфика процедуры публичных слушаний

Опираясь на собственный опыт и на опыт коллег-разработчиков градостроительной документации, позволю себе сформулировать перечень самых существенных недостатков и особенностей существующей процедуры публичных слушаний в дополнение к техническим недостаткам, описанным в ранее:

- Обсуждаются документы а не проекты и планировочные идеи;
- В обсуждении участвует очень мало молодежи – основной контингент – женщины предпенсионного возраста;
- Публичные слушания – хороший повод поговорить с властью обо всем, при этом ярко проявляется негативный настрой населения и неверие власти «по определению»;
- В большинстве своем население безразлично к общегородским проблемам, однако типичное поведение NIMBY (not in my backyard), порой, как ни странно, сочетается с постановкой общегородских проблем;
- Основное внимание населения – парковые зоны, дворовые и общественные пространства, исторический центр, основной посыл – сохранение status quo;
- Население вполне способно досконально изучить Градостроительный Кодекс, СанПиН, и как результат – общаться на правовом языке.

Главный недостаток существующей процедуры – отсутствие вовлеченности населения в процесс планирования, механизмов участия не только на завершающем этапе, но с самого начала процесса. Таким образом, обычный гражданин лишен возможности творить свое будущее: обсуждать, придумывать, спорить с оппонентами – ему

оставлено только вечное советское «единогласное ЗА». Именно это обстоятельство человека думающего сильно обижает и практически лишает смысла всю процедуру публичного обсуждения градостроительных проектов, оставляя лишь форму, удобную чиновникам.

4. Партизанское планирование

В начале доклада уже упоминалось о всплеске неформального интереса к городскому планированию, дизайну и благоустройству. Инициатива «снизу» стремительно набирает обороты. Весной 2012 года, пожалуй, она впервые столь массово вышла из интернета на улицы.

В мае в Москве и Петербурге прошел Марафон городских действий «Делай Сам», направленный на улучшение городской среды через развитие местных сообществ – силами самих горожан. Были представлены многочисленные городские инициативы, которые могут быть материальными или нематериальными, коллективными или индивидуальными: благоустройство дворов, развитие велосипедного движения, улучшение визуального облика районов, посадка деревьев, раздельный сбор мусора, разработка ПО и инструментов для повышения удобства пользования городской средой, развитие местной энергетики и производства, оказание различных услуг и многое другое.

Еще одно подобное мероприятие прошло в начале июня и собрало в одном месте несколько интернет-проектов, стремительно материализующихся в офлайне, - «Новые городские активисты» на Стрелке в Москве. Остановлюсь на двух представленных проектах.

Авторы «Городских проектов» - популярные блоггеры, которые благодаря грамотной раскрутке в интернете именуется теперь не иначе как «известные урбанисты», представили проект по альтернативному благоустройству нескольких общественных пространств Москвы, начиная с улицы Тверской. На данный момент судьба проектов, сильно завязанных на краудфандинг с одной стороны, и на перспективу политических дивидендов – с другой, непонятна. Авторы открыто заявляют, что одна из задач – спровоцировать реакцию власти, заставить ее «шевелиться», но на реальное сотрудничество с властью пока не очень-то готовы.

Другой проект, начинавшийся как блог в сети с возможностью коммерческой раскрутки, вышел в реальную жизнь стремительно и, возможно, неожиданно для себя. Команда urbanurban.ru подала заявку на конкурс, выиграла его и сделала проект благоустройства двора в Печатниках - одном из окраинных микрорайонов Москвы. Маленький неброский проект, в котором удалось соединить инициативу неформалов и обязательные для освоения бюджетных средств бюрократические процедуры. Пока что это исключение, проект получился благотворительным, но у такого симбиоза чиновничьей бюрократии и гражданской активности есть хороший шанс на перспективу.

Пожалуй, самый важный фактор всевозможных неформальных инициатив – возраст активистов. Это новое поколение, которое не хочет играть в старые игры с голосованием по установленным свыше правилам. Они пытаются создать свои правила - тренд городского "улучшаизинга" становится многообещающим. Возможно, именно так удастся решить проблему вовлеченности в городское планирование более разнообразных слоев населения, а не только юных хипстеров.

5. Заключение

6.

Тема «соучастия» населения в развитии территории – от городов в целом до локальных общественных пространств и жилых образований, – это тема 2012 года в России. Конференции и тематические круглые столы, в которых участвовал автор, позволяют сформулировать основные направления развития participation planning в России.

- Надо менять механизмы участия населения, законодательно обеспечить публичность не только после окончания, но и в процессе проектирования, а также обеспечить постоянную площадку для ознакомления с ходом работ
- Надо быть честным с населением - не надо бояться обратной связи; открытая дискуссия по генеральному плану только поднимет авторитет власти
- Надо понять, что стоит делать в условиях пассивности населения - например, стоит ли целенаправленно выкладывать работу над генпланом в интернет?
- Надо начинать масштабную образовательную программу местного сообщества
- Надо поддерживать неформальные общественные проекты городского развития и разрабатывать механизмы адаптации к ним сегодняшних бюрократических процедур.