



Алексей Щукин

Как вовлечь жителей в проектирование городов

В России стали проектировать общественные пространства при участии жителей. Это позволяет сбалансировать интересы различных городских субъектов, улучшить качество проектов и снизить социальную напряженность

Основатели архитектурного бюро «Проектная группа 8» Дмитрий Смирнов и Надежда Смигирева

Одна из главных тем урбанизма — право на город. Кто принимает решения о том, как должен развиваться город? В чьих интересах они принимаются? Зависит ли что-то от мнения простых горожан? В нашей стране они исторически отчуждены от решения городских проблем. В Советском Союзе этим занимались исключительно профессиональные градостроители и партийные функционеры. В 1990-е и 2000-е годы инициатива перешла к частным застройщикам, которые перекраивают города исходя из своих финансовых интересов. Простому горожанину предлагается лишь пассивная роль: наблюдатель или жертва.

В последние года два ситуация начала быстро меняться. По крайней мере, в области благоустройства вовлечение горожан в проекты развития не только не блокируется, но и провозглашается государством как новая норма. Чиновников фактически заставляют «идти в народ», чтобы узнать отношение к проектам. Вовлечение людей осознано государством как механизм улучшения качества проектов, повышения их эффективности и, что немаловажно, как инструмент снижения социальной напряженности. Это кажется властям довольно безобидным, поскольку благоустройство, пожалуй, наименее конфликтная территория городского развития.

Инструментом вовлечения стали практики соучаствующего проектирования, когда горожане через воркшопы и обществен-

ные встречи могут предложить свои идеи на стадии концепции и высказать отношение к итоговому проекту. В авангарде применения этих социальных практик оказалось молодое архитектурное бюро «Проектная группа 8». Оно стало заниматься соучаствующим проектированием в родной Вологде примерно восемь лет назад, затем оттачивало навыки при создании вместе с жителями арт-дворов в Выксе, а в последние годы приняло участие более чем в 150 проектах по созданию общественных пространств в Татарстане в рамках президентской Программы развития общественных пространств Республики Татарстан.

Что такое соучаствующее проектирование? На каком этапе развития находятся эти социальные практики в России и мире? Как отличить манипулятивное вовлечение населения от подлинного? Об этом мы поговорили с основателями бюро «Проектная группа 8» **Дмитрием Смирновым** и **Надеждой Смигиревой**.

Между авторитаризмом и соучастием

— *Когда речь идет о вовлечении населения, часто употребляется относительно новый термин «соучаствующее проектирование». Что это такое?*

Дмитрий Смирнов: Соучаствующее проектирование — это процесс проектирования с участием всех городских субъектов. Все заинтересованные стороны (власти, бизнес, горожане, экс-

перты) становятся полноправными участниками проекта, могут влиять на решения. В иной модели горожане становятся просто пассивными потребителями того, что за них решил мэр или «дорожник», который просто положил асфальт, как ему удобно. Решения при авторитарном подходе, как мы часто видим, бывают нелогичными и неэффективными.

У «соучаствующего проектирования» есть масса синонимичных терминов. Например, известный архитектор-урбанист Вячеслав Глазычев писал об «архитектуре соучастия». Но нам важно уйти от слова «архитектура», чтобы включить и городскую среду, и программы развития территории.

Надежда Смигирева: Для нас это история о разрыве проектных коммуникаций. Посмотрите на наши парки, дворы, набережные — к ним есть масса вопросов. Но ведь общественные пространства — это зеркало того, как принимаются решения в городе. Люди не могут договориться о том, как они делают это совместное имущество, какие пространства общественные, а какие — полупубличные. И это индикатор того, что в обществе не налажены коммуникации между разными субъектами. У нас система сформирована таким образом, что люди не привыкли договариваться — нет такой культуры, к сожалению.

И это связано не только с 1990-ми или 2000-ми. В Советском Союзе была авторитарная модель принятия решений — сверху вниз. Горожанин не мог влиять на среду. Сегодня более сложная структура общества и более сложные запросы даже в благоустройстве. А решения по приоритетам расходования бюджетных средств, по проектным решениям по-прежнему при-



Двор с соседской мастерской в Альметьевске, благоустроенный с вовлечением горожан в проектирование

нимают чиновники. Без участия экспертного сообщества, без горожан. В итоге на выходе конфликты.

Д. С.: Разрыв коммуникаций есть не только между властью и горожанами — часто и чиновники между собой не могут договориться. Одним нужно благоустроить парк, другим — его эксплуатировать, третьи будут проводить в нем мероприятия, а четвертые потом вспомнят, что нужно было переложить коммуникации. Много субъектов, все разрозненно, и в итоге принимается волевое авторитарное решение, быстро рисуется проект, деньги осваиваются. А потом начинаются переделки, кругом грязь и уныние. Соучаствующее проектирование в идеале позволяет учесть интересы разных субъектов на ранней стадии проекта и как минимум избежать грубых ошибок.

— *Когда и где начали применяться практики соучаствующего проектирования?*

Н. С.: Явление зародилось в 1960-е. Причем происходило сразу в нескольких странах параллельно. Например, в Америке это связано с движением, которое называлось Grassroots. В американской повестке дня запрос на соучастие был связан также с проблемами социального и экономического неравенства, с правами афроамериканцев, со студенческими протестами. Тогда и начали появляться низовые инициативы: люди захотели влиять на места, где они живут, получать более качественную среду и

новую инфраструктуру. Где-то конфликты были связаны с экологией, перспективами природных территорий: например, в том же Лос-Анджелесе Университет Беркли развивал практики соучастия для решения этих проблем.

Д. С.: Параллельно активистским проектам развития среды стала формироваться и научная мысль. Начали анализировать процессы, ученые и архитекторы пытались быть медиаторами между горожанами и властью, создавались центры по работе с сообществами, появились грантовые программы. В этот момент актуализировались вопросы: а насколько справедливо городское планирование, чьи интересы оно учитывает и кого игнорирует? В какой-то момент появляется термин, связанный с вовлечением граждан: партисипаторное (соучаствующее) планирование (participatory design and planning). Появляется статья социолога Шерри Арнштейн, которая описывает «лестницу гражданского участия», классифицируя практики вовлечения.



ЭКСПЕРТ № 40 1-7 ОКТЯБРЯ 2018

Н. С.: Низовые проекты и практики соучастия появились и как реакция на огромные тоталитарные проекты переустройства городов 1950–1960-х годов. Например, была история известной американской урбанистки Джейн Джейкобс, боровшейся за сохранение улиц, — против мегапроектов, ломающих привычный образ жизни и социальные связи. Директивный модернистский градостроительный подход вызывал отчуждение горожан, и реакция в виде низовых проектов и запроса на вовлечение горожан в эти процессы была ожидаема.

Постепенно в процесс включилось множество урбанистов, сформировались движения, которые стали менять городскую повестку в Америке. Похожие процессы происходили и в Европе — может быть, чуть позднее. Например, в Берлине практики соучастия набрали силу в 1990-е, когда пала Берлинская стена. Тогда возникло много непонятных территорий, новые вызовы. Например, сейчас сильные активистские движения связаны с территорией бывшего аэродрома Темпельхоф, который в итоге власти решили не застраивать, а превратить в парк. Можно сказать, что в странах с демократической традицией такие практики стали применяться раньше, но в последние пятнадцать—двадцать лет таких проектов много в Гонконге, Японии, Сингапуре, Восточной Европе.

— *Сегодня практики соучастия — это отдельные инициативы? Или в каких-то странах их обязательное применение закреплено в законодательстве?*

Н. С.: Все начиналось как разовые инициативные практики, но сейчас в ряде стран это обязательный элемент. Скажем, в Англии практики соучастия включены в систему городского планирования. В Париже есть подробно прописанный регламент, эта тема развита в скандинавских странах. В Берлине власти вместе с активистами, строителями и другими заинтересованными сторонами сегодня разрабатывают новые гайдлайны относительно того, как в Берлине должно осуществляться городское планирование.

От манипулирования к партнерству и гражданскому контролю — Вы упомянули «лестницу Арнштейн», которая классифицирует практики соучастия — от формальных и манипулятивных до полноценного партнерства власти и граждан. Расскажите о ней.

Н. С.: «Лестница гражданского участия Шерри Арнштейн» описывала состояние американского общества в 1960-е. Некоторые исследователи, которые серьезно занимаются практиками соучастия, считают, что на Россию она с трудом проецируется. Но как модель, описывающая гражданское соучастие, она достаточно наглядна. Низшие стадии взаимодействия власти и горожан — это информирование и манипулирование. Власть снисходит до населения, чтобы рассказать о своих планах. Или организует какие-то показательные комитеты-коллегии с целью доказать людям, что принятые наверху решения правильные. Так часто устроены публичные слушания у нас: на них чиновники убеждают граждан, что предложенный вариант проекта единственно верный. Например, есть планы сноса односемейных домиков и застройки территории многоэтажками, а жители не хотят переселяться. Тогда сразу же включается пропаганда: «Вы получите квартиры большей площади, переселять будут в район неподалеку, вопрос уже решен на самом верху, и ничего изменить нельзя».

Это фиктивное участие горожан, ведь от них ничего не зависит. Но при этом народ после слушаний может чуть успокоиться, если психотерапевтический сеанс был проведен качественно, а проблема была не слишком острой. Хотя сама Арнштейн в своей программной статье пишет, что информирование — это неплохо, это важный шаг, с которого начинается гражданское участие. Без доступа к открытой информации гражданское участие невозможно в принципе.

Д. С.: Следующий уровень — консультирование. Людей собирают и говорят: «Мы хотим сделать дорогу под вашими окнами. Какой она должна быть, чтобы она вас поменьше раздражала? Давайте обсудим». Вопрос, нужна ли дорога именно здесь, остается за скобками. Или: «В этом месте будет парк. Давайте подумаем, каким вы его хотите видеть». При этом людей не спрашивают, согласны ли они с тем, что бюджетные деньги тратятся на парк, а не на освещение или ремонт моста.

Чуть выше — уровень умиротворения. На этом уровне уже есть некоторое влияние горожан на ход событий, есть символическое участие в принятии решений. Например, есть протест-

ная группа молодежи, которая не согласна с программами обучения университетов или с проектами городского развития. Одного-двух человек могут включить в какой-нибудь общественный городской совет. Они начинают ходить на бесконечные обсуждения, получают свежую информацию по проектам, возможно, что-то там говорят. Но серьезно повлиять на что-то они вряд ли могут. Хорошо если их мнения хоть как-то будут учтены.

Еще более высокая ступень гражданского участия — партнерство. Власть через переговоры перераспределяется между гражданами и чиновниками. Люди договариваются о распределении обязанностей, создают вокруг проекта совместные руководящие советы.

Высшие фазы гражданского участия по Арнштейн — делегирование полномочий и гражданский контроль. Через переговоры с государственными лицами граждане могут получить весомые полномочия. Например, занять какие-то руководящие позиции в комиссиях по городским программам. Тогда появляется возможность принимать решения, например, какие пространства благоустраивать, какие проекты реализовывать, сколько тратить денег. А гражданский контроль — это си-

туация, когда горожане уже ни у кого ничего не спрашивают. У них достаточно ресурсов и полномочий, чтобы самим реализовывать проекты.

На ступени «Консультирование»

— *Можно ли оценить, на каких ступенях «лестницы Арнштейн» находятся отдельные страны мира или города?*

Н. С.: Это очень интересный и неоднозначный вопрос. Хотя бы потому, что одну и ту же практику жители, власть и девелопер могут оценить совершенно по-разному. В целом в каждой стране есть разные практики: от низших до высших. Как пример сильного гражданского контроля можно привести ситуацию в одном районе Бостона. Люди объединились, и это сообщество полностью взяло на себя управление своим районом. Они сами реализуют программу строительства социального жилья. Есть выборный комитет из нескольких человек, и он решает, где строить, что и в каком количестве, какие субсидии выдавать.

А началась эта бостонская история с того, что жители объединились и подали в суд на власти штата, потому что метро прошло мимо их района, а станцию не сделали. Они выиграли суд и создали новую систему управления районом.

Д. С.: Несколько месяцев назад мы по приглашению одного из пионеров соучаствующего проектирования Генри Санофа выступали в пленарке конференции EDRA (Environmental Design Research Association. — «Эксперт») в США, и о презентациях канадских и американских проектов спикеры часто говорили: «В данном кейсе мы находимся на уровне консультирования». Это, наверное, сегодня и есть приличный мировой уровень. Ведь во многих местах еще господствует традиционный подход, когда власти даже не информируют горожан о планах и проектах.

— *Где на этой лестнице сегодня находится Россия?*

Н. С.: Разные города находятся на разных ступенях. Часть городов — на уровне абсолютного манипулирования. Есть передовая практика: например, Горкинско-Ометьевский лес в Казани или история, как в Ижевске недавно реализовали сквер,



Работа в малых группах на проектном семинаре позволяет высказать свои предложения всем его участникам

где люди сами собирали на него деньги, а девелопер помогал — это вполне уровень партнерства. В целом в рамках системы городского планирования мы, наверное, в лучшем случае дотягиваем до ступени «Консультирование». Но вот в проектах благоустройства общественных пространств по федеральной программе артикулируется уровень весьма приличного консультирования. Власти подчеркивают, что им важно мнение населения. Государство настойчиво транслирует, что говорить с народом и учитывать его мнение — это новый национальный приоритет.

Д. С.: Ситуация с соучаствующим проектированием кардинально изменилась всего за несколько лет. Когда в 2011–2012 годах мы в Вологде запускали проекты городского развития с общественным участием, это было маргинальной практикой: «Зачем у людей что-то спрашивать? Что они могут сказать?» Этого не было в архитектурной повестке, не воспринималось как ценность — какие-то странные ребята чем-то непонятным занимаются. Сейчас мы имеем совершенно иную парадигму:

вовлечение артикулируется государством как норма. Президент сказал об обязательном вовлечении населения во время последнего послания Федеральному собранию. В федеральной программе «Комфортная городская среда» это также стоит обязательным пунктом для проектов благоустройства. Мы писали методичку для Минстроя по вовлечению, которая вошла в пакет национального проекта. Чиновники на местах по-разному, конечно, выполняют новые требования. Но многие начинают понимать, что это новый вектор. Я сейчас часто слышу от чиновников: «Пошел общаться с народом». Раньше такого не было.

При запуске федеральной программы было важно, что, например, в Татарстане программа создания общественных пространств с участием горожан уже была успешно развернута. Плюс была куча параллельных процессов: например, хотелось повысить качество новых общественных пространств. Многим ведь очевидно, что старые подходы не дают качественных решений. Вовлечение позволяет создать продукт более высокого качества и при этом более эффективно использовать бюджет-

ные средства. Есть осознание, что за счет благоустройства можно снизить уровень напряженности в обществе.

Н.С.: Такие изменения за два-три года — это крайне быстро. На той конференции EDRA мы общались с представителями многих стран, и все они говорили: «То, что произошло у вас в стране за такое короткое время, в наших странах заняло десятилетия». А Генри Санофф говорит, что есть страны, где в таком формате это не случится никогда. При этом мы понимаем: несмотря на быстрый прогресс, это не то идеальное вовлечение, о кото-

ром мы мечтали. Здорово, что появилось много людей, которые этим занимаются и понимают, что это ценность. Но иногда мне хочется сказать: «Господи, это серьезно? Мы так подробно обсуждаем благоустройство и парки. Других проблем в обществе, которые мы хотели бы решить вместе с горожанами, нет?» Конечно, странно, что практика не распространилась на другие отрасли городского планирования. То есть мы без вовлечения людей можем построить новый район или снести полгорода. А вот про парк обязательно спросим.

— *Против нового парка мало людей будет протестовать, да и люди не избалованы проектами...*

Н. С.: Да, общественное пространство и городская среда не вызывают, видимо, столько опасений, как другие городские вопросы. Мы надеемся, что эти проекты — такая глобальная песочница, в которой можно тренироваться в совместном принятии решений, учиться договариваться. Время придет, и мы также будем обсуждать и проектировать новые школы и муниципальные объекты, а потом и новые микрорайоны.

«Встречаться с людьми столько, сколько надо»

— Вы давно работаете в Татарстане по масштабной республиканской Программе развития общественных пространств. В скольких проектах вы приняли участие? Какие принципы вовлечения горожан для вас принципиальны?

Д. С.: Мы в Татарстане с конца марта 2016-го. Суммарно мы приняли участие более чем в полутора сотнях проектов развития общественных пространств. Но для нас количество проектов не показатель. Для нас важнее, что мы создали систему передачи этого опыта. Например, в этом году написали подробную методичку, как правильно организовывать общественные обсуждения, проводим мастер-классы для чиновников. Ценно, что они теперь могут это делать без нас.

Н. С.: Если говорить о принципах, то базовый подход таков: важно идти к людям до того, как есть проект, собирать от них предложения и формировать с ними вместе техзадание. Желательно выбирать вместе с жителями территорию для благо-

проложена дорога и планировалась застройка, что вызвало протесты местных жителей и активистов. Сначала мы выявляли основные заинтересованные стороны. С каждой из групп мы встречались на месте, чтобы понять их видение будущего развития территории, проговорить проблемы и ценности этого места. У сообществ спортсменов и экологов, к примеру, оказались совершенно разные взгляды на развитие этой территории. Лыжники рисовали лыжероллерную трассу, то есть большую асфальтированную дорогу. А экологи, напротив, говорили, что лес желательно обнести забором и никого туда не пускать, и уж никакого асфальта. Чтобы обсудить противоречия, мы собрали все заинтересованные сообщества на общую встречу, где они сделали свои презентации. В этот момент начала появляться первая архитектурная концепция. Параллельно на базе одной из школ мы собрали местных жителей, пришло порядка ста человек. Плюс распространили в районе анкеты о судьбе парка. На основе этих встреч и исследования было создано и затем утверждено



На проектные семинары приглашаются все заинтересованные стороны: от местных жителей и активистов до чиновников и предпринимателей

техническое задание, которое превратилось в концепцию. Затем с сообществами мы работали в режиме диалога концепцию до компромиссного состояния, когда она ни у кого не вызывала особых нареканий. Проектированием занималась молодая местная команда «Архитектурный десант». В один год было осуществлено и проектирование, и реализация первой очереди строительства. В целом многофазная схема данного проекта, мне кажется, — это один из наилучших кейсов такого рода в России.

В процессе стройки рабочая группа ключевых заинтересованных сторон ее сопровождала. По окончании стройки был большой праздник, а мы продолжили встречаться с представителями сообществ, чтобы проанализировать, насколько адекватными оказались принятые решения: что работает, а что нет. Сообщества тоже не ушли из проекта: например, велосипедисты считают, что это они реализовали проект строительства памп-парка. И теперь они чувствуют ответственность за лес, что снижает уровень вандализма.

— **Какие практики последних лет, связанные с вовлечением, вам кажутся интересными?**

Д. С.: Очень интересна практика инициативного бюджетирования «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге. В ней горожане участвуют в выборе проектов, на которые должны быть израсходованы определенные бюджетные средства. Перспективный проект разворачивается в Нижегородской области, где образован Институт развития городской среды. Там история развивается по модели Татарстана.

— **Некоторые эксперты говорят, что власть использует практики вовлечения только для того, чтобы выпустить пар у населения, дать выговориться. Как вы отличаете манипулятивное вовлечение от настоящего?**

Н. С.: Мы выработали несколько критериев. Первый — влияние на результат. Если многочисленные обсуждения не повлияли на проект и человек не видит эффективности своего участия, значит, это была манипуляция. Второй — вовлечение должно начинаться на самой ранней стадии проекта, до составления задания на проектирование. Третий момент: необходимо обеспечить разнообразие участников. Если привлекаются только определенные люди, тогда, возможно, это манипуляция. И четвертое: информация о событиях и проектах должна быть в свободном доступе. Если информации нет, то с определенной вероятностью это манипуляция.

устройства. Плюс мы придумали и отработали формат проектного семинара, где люди работают в малых группах. Ценность этого формата в том, что это творческий процесс. Высказаться на нем может гораздо больше людей, чем при обычном обсуждении. Еще один принцип: важно перед обсуждением выявить и пригласить все заинтересованные стороны: активные городские сообщества, местных жителей и пользователей пространства, предпринимателей, а также всех людей, участвующих в реализации проекта: главу района, главного архитектора, тех, кто будет строить, эксплуатировать пространство, проводить там мероприятия.

— **Можно ли на каком-то примере показать схему вовлечения?**

Н. С.: Это системная работа офлайн и онлайн — разовая встреча с жителями не дает качества. Сейчас минимальное количество встреч с жителями и сообществами у нас — три. Первая — для составления задания на проектирование. Вторая — обсуждение предварительной концепции. В этот момент появляются новые идеи, что-то отбраковывается. На третьей встрече презентуется итоговый проект. Для уникальных проектов составляется своя многофазная программа. Как образец можно взять проект развития территории Горкино-Ометьевского леса в Казани. Это очень крупный проект, к тому же вокруг него была конфликтная ситуация — в городском лесу по генплану должна была быть