

ОПЫТ ФИНЛЯДИИ В ВОВЛЕЧЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

На основе изучения результатов исследований отечественных и зарубежных ученых с использованием исторического, картографического и сравнительно-географического методов исследования рассматриваются лучшие практики и опыт Финляндии в вопросе участия общества в управлении развитием территорий и современные тенденции в пространственном планировании. Выявлены преимущества участия для различных стейкхолдеров, новые методы вовлечения населения, передовые технологии с использованием сети Интернет и интерактивных карт. Анализируется текущая ситуация в России, определяются основные сложности, стоящие на пути к открытой и гибкой системе планирования. Даются рекомендации по совершенствованию методов участия. Сделаны выводы о необходимости развития культуры участия и использовании комплекса различных методов. Далее анализируются набирающие популярность новые неформальные инструменты городского планирования, подходящие на смену старым бюрократическим способам.

Ключевые слова:

градостроительство, гражданское общество, пространственное планирование, Финляндия.

Федулова С.И. Опыт Финляндии в вовлечении населения в городское планирование // Общество. Среда. Развитие. – 2016, № 1. – С. 106–110.

© Федулова Светлана Игоревна – магистр географии, аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург; e-mail: Svetlana.kholiavko@gmail.com

В условиях развития в России демократических процессов и строительства гражданского общества все актуальнее становится участие общественности в принятии государственных решений, касающихся будущего развития территорий и обеспечения комфортной городской среды.

В настоящее время во многих странах происходит переосмысление роли государства и гражданского общества в пространственном планировании и городском развитии. Идеи равенства, социальной справедливости, диалога, широкого участия оказывают влияние на существующее понимание сути и процесса планирования [15].

Считается, что планирование должно исходить из достаточно глубокого понимания разнообразных процессов и обширных знаний в экологической, экономической, технологической и социальной сферах [6; 7]. Возможно, именно здесь наиболее ощутимо преимущество участия большого числа действующих лиц. Необходимость постоянного обсуждения политики планирования, консультаций и переговоров с парт-

нерами по процессу планирования ведет к широкому взаимобмену знаниями, давая возможности всем участникам накапливать новые знания и совершенствовать навыки. Структурная организация знаний, т.е. соединение знаний, получаемых из различных источников, дает новые знания.

Во всех странах ЕС развитие систем пространственного планирования движется в сторону открытости и гибкости, граждане превращаются из пассивных потребителей в активных участников процессов принятия управленческих решений.

Постепенно в роль пространственного планирования входит координация взаимодействий властей, бизнеса и заинтересованных людей путем предоставления площадок для обмена информацией, знаниями и опытом, для общения, переговоров и поиска консенсуса.

Основные преимущества многосторонней коммуникации для всех участников процесса заключаются в повышении качества принимаемых решений и планов развития, соблюдении баланса между обще-

ственными и частными интересами и разрешении конфликтных ситуаций, пока они не приняли критического характера. Городские власти имеют возможность глубже понимать социальный контекст и повысить уровень доверия горожан, их лояльности. Жители реализуют лидерский и творческий потенциал, изменяя свой город к лучшему, получают адекватную систему реагирования на их потребности и проблемы.

При всех очевидных преимуществах множество консультаций, необходимость рассмотрения предложений и замечаний, тщательный анализ полученной информации несут финансовые и временные издержки [11]. Определенные трудности представляет достижение разнообразия участников, их оптимального состава, а также возрастающая сложность и объем работы планировщиков [13].

В целом, в европейских странах на данный момент оптимальной считается система, в которой главным разработчиком стратегий и планов развития являются городские власти, широко привлекаются внешние эксперты и консультанты, представители бизнеса и общественности, а также жители планируемой территории и все остальные заинтересованные лица.

Интерес к странам Европейского Союза [4], и, в частности, к Финляндии, как к источнику «вдохновения» или «лучшей практики» можно объяснить достигнутым ею уровнем экономического развития, развитой инновационной политикой, высоким уровнем жизни населения и экологически благоприятной средой обитания на фоне ведения активной региональной политики, поддерживающей развитие конкурентных преимуществ региона.

Финская система городского планирования достаточно сильно централизована и оставляет не так много возможностей для участия общественности, хотя это и записано в «Законе о землепользовании и строительстве» [10; 14]. Хотя планирование всегда осуществлялось «для» граждан, степень, с которой оно осуществляется «с» гражданами, претерпевает сильные изменения [12]. Восприятие гражданами своей роли в обществе меняется в плане чувства ответственности за то, что происходит в их стране, городе и ближайшем окружении, а также в том, что общество от них ожидает. За последние несколько лет общественная деятельность заметно активизировалась и принимает различные формы: от партизанского садоводства с целью озеленения определенных городских участков и появления уличных ресторанов в обход бюрократических процессов до самостоятельно

выдвинутых инициатив городского планирования и возрождения местного сообщества. Это особенно заметно в крупных городах, в частности, в Хельсинки [9].

В разных городах Финляндии используются разные методы участия. До сих пор во многих городах доступны только публичные слушания и письменные обращения, которые уже считаются неудобными, но формально обязательными [11]. Но даже к ним доступ в некоторых городах ограничен, например, в Вантаа, а в некоторых, например, в Тампере, двери открыты для всех [8]. По большей части это зависит от политической воли глав городов. Получает распространение широкий спектр таких методов, как семинары, мастер-классы, дискуссионные сессии, круглые столы, участие через обучение (лекции), интернет-опросы, краудорсинговые платформы, однако привлечение различных групп участников все же недостаточно. Личное присутствие в определенном месте в определенное время сужает число участников [11].

Весомым критерием в эффективном двустороннем взаимодействии является обеспечение свободного доступа к информации о планировании развития территории. Во многих муниципалитетах Финляндии в каждый дом присылаются красочные буклеты о планируемом развитии территории, содержащие информацию о проектах, времени и месте публичных слушаний. Проекты с целью получения мнений и отзывов также могут выставляться на всеобщее обозрение в помещении департамента городского планирования, в университете, на официальном сайте, а зачастую и в непосредственной близости от планируемой территории, например, в библиотеке [2].

Положительной практикой считается обеспечение участия с самого начала процесса планирования. Лучшие из полученных идей используются в качестве отправной точки для планирования. Другими словами, работа идет не над готовым документом, как это часто бывает в России, а начинается с определения проблем территории и возможных направлений ее развития.

С точки зрения применения передовых практик и технологий, интересен пример разработки Городского плана Хельсинки (Helsinki City Plan), окончание которой запланировано на 2016 г. План продвигает концепцию компактного города в ответ на ожидаемое увеличение численности населения на 250 тыс. чел. к 2050 г. [11]. На начальном этапе утверждается рабочая программа, регламент участия и оценки и концепция развития города до 2050 г. На каждом этапе планирования любые за-

интересованные горожане могут принять участие во время определенных консультационных периодов, в зависимости от этапа используются различные методы участия. Для информирования широкой общественности проводятся тематические семинары, при создании проекта плана наиболее активные и компетентные горожане участвуют в творческих мастерских.

Особую ценность представляет масштабный опрос населения с использованием сети Интернет, с которого начался этап разработки плана. В короткие сроки были охвачены разные возрастные категории населения, в т. ч. молодежь и люди трудоспособного возраста, разные группы по ценностям и интересам, например, автолюбители и собаководы, в целом значительно увеличено число участников по сравнению с традиционными методами. Собранные данные были преобразованы в высококачественную информацию – актуальную, точную и конкретную по размещению на территории.

Жителям предлагалось в течение месяца отмечать на интерактивной карте конкретные площадки и маршруты в соответствии со специально разработанными вопросами, такими как возможность строительства нового жилья и офисов, обязательное сохранение территорий в текущем виде, улучшение состояния рекреационных территорий, разработка пешеходных и велосипедных маршрутов и другие. Воспользовались этой возможностью 3745 жителей, отметили 32989 локаций на карте. Хотя это и меньше 1% населения Хельсинки, значительно расширилось число участников, обычно достигаемое при личном участии. Основные результаты были опубликованы в виде онлайн-отчета и сформировали исходные данные для дальнейшего планирования [11].

Такой подход, с одной стороны, позволил собрать множество мнений по оценке существующей ситуации и по перспективному развитию города, что повысило качество комплексного анализа территории, позволило понять ожидания людей и, возможно, предотвратит конфликтные ситуации на следующих этапах планирования [2]. С другой стороны, он привел к огромной работе по анализу новых данных в условиях еще не развитого для этого программного обеспечения и малого опыта работы проектировщиков с такими данными [11].

Конечно, активные формы гражданства и более широкое участие общественности не ограничиваются Финляндией или Северной Европой, а простираются по всему миру в различных масштабах, на разных скоростях и с разными приоритетами [9].

Рассмотрев современное состояние и тенденции развития в вопросе вовлеченности населения в процессы планирования за рубежом, можно обратиться к российской практике в данной сфере, которая пока еще только зарождается. Москва и Санкт-Петербург тоже развивают электронные способы взаимодействия с горожанами: появляется возможность высказать предложения и посмотреть результаты опросов по поводу разработки стратегий экономического и социального развития, создаются интерактивные карты, на которых можно отметить текущие проблемы благоустройства.

По Градостроительному кодексу РФ, публичные слушания являются единственной обязательной формой участия граждан в планировании развития городов. Существуют и другие возможные, но необязательные формы участия граждан, такие как собрания, конференции и опросы граждан, а также их обращения в органы местного самоуправления, но используются они крайне редко. Главным методом участия в области планирования развития территорий остаются публичные слушания. Однако считается, что сегодня публичные слушания – это управляемая бюрократическая процедура, направленная в основном на отторжение «неудобных» мнений граждан [1].

Большинство проектов по-прежнему делается в интересах кого угодно, только не жителей, то есть ни о каком поиске консенсуса речь не идет. Более того, из-за невозможности населения принять участие до начала планирования или на его ранних стадиях, интересы жителей представляют различные ветви власти, но, как показала практика, видение перспектив развития города у населения и власти, на которую оказывают влияние лоббисты, коррупционеры и застройщики, часто не совпадает. Более того, управленцами советской градостроительной школы оказывается серьезное сопротивление открытости процессов планирования и регулирования, потому что возможности для коррупции в этом случае резко снижаются [1].

Существуют сложности привлечения населения, объясняемые дефицитом доверия к политикам и институтам государства, низкой гражданской активностью, отсутствием интереса к общегородским проблемам, культуры участия [3]. В отличие от европейцев, многие россияне не верят, что чиновники учтут их мнение.

Самым главным препятствием в диалоге между представителями власти и горожанами является закрытость информации и ее сугубо профессиональная направленность и специфика, т.к. в обязательную

экспозицию для публичных слушаний по Градостроительному кодексу РФ не входят ни макеты, ни схемы существующей застройки, ни краткая текстовая информация, написанная доступным языком. Таким образом, рядовой житель не имеет представлений о планируемом будущем города, его интересы при разработке документов не учитываются [5].

Показательным примером является широко известный опыт публичных слушаний по генеральному плану Москвы, когда после пяти лет работы над документом был отведен всего один день на публичные слушания, и было получено 75 тыс. замечаний, из которых только одна треть относилась к рассматриваемым вопросам. Сложный язык документов, огромный объем текста и отсутствие наглядных материалов вкуче с недостаточными знаниями горожан, привели к таким результатам. А увеличение территории Москва в 2,4 раза через 2 года после принятия такого долгосрочного документа вообще поставило под вопрос его актуальность.

Анализ развития вовлеченности населения в процессы планирования в России показал, что, хотя существуют законодательно установленные возможности участия, они не используются в полной мере и реализуются формально, в основном, потому что не развиты демократические традиции и отсутствует культура участия у населения, а также перед заинтересованными гражданами встает множество преград со стороны властей.

Можно дать следующие рекомендации по совершенствованию методов участия в планировании: следует шире информировать людей о предстоящем планировании и вовлекать население в диалог до начала процесса планирования и по его ходу, обеспечить прозрачность планирования, дать возможность широким слоям населения, особенно молодежи, быть услышанными, осуществить поиск и популяризацию новых эффективных каналов коммуникации, таких как социальные опросы, Интернет, мастер-классы, семинары, участие через обучение, проводить публичные слушания на удобной для жителей площадке, используя доступные объяснения и наглядную и доходчивую визуализацию, таким образом, сочетая онлайн-овые и офлайн-овые инструменты.

Речь идет не об одноразовых акциях, а о масштабной планомерной систематической работе, которая требует глубоко продуманных эффективных управленческих решений.

Далее рассмотрим тенденции в развитии практики планирования. В Финлян-

дии предпринимаются попытки развить стратегическое пространственное планирование. Это объясняется тем, что существующая система планирования часто воспринимается как слишком формализованная и недостаточно гибкая для эффективного планирования, в основном, из-за высоких требований к процедуре планирования, а именно, к комплексному обследованию территории и ее оценке, длительных процедур участия, что приводит к высоким финансовым и временным затратам [15]. Всеохватный характер большинства планов землепользования вступает в противоречие со все более ограниченными ресурсами, поэтому процессы планирования оптимизируются посредством создания новых неофициальных инструментов стратегического пространственного планирования, не имеющих таких ограничений, но и не имеющих той законной силы, как законодательно установленные планы [13].

Примерами названий могут быть тематические генеральные планы, мастер-планы, стратегические схемы, схемы развития, структурные планы и другие [13; 15]. При их разработке используются специальные «фабрики мысли» (ad-hoc think tanks), «живые лаборатории» (living labs), расширенные сети взаимодействия ключевых представителей власти и стейкхолдеров, работающих над схемами развития, нанимаются опытные консультанты для координации работ, используются новые способы и методы концептуализации и визуализации городских структур и динамики. Тем самым, обходятся формальности системы законного планирования как в отношении процедуры планирования (кто запускает процесс, какие предполагаются этапы, кто вовлечен и как), так и градостроительной документации (в чем основа планирования, какой подготовительный материал используется, название плана). Однако использование неформальных инструментов планирования не обязательно исключает широкие, открытые и прозрачные процессы планирования. Напротив, иногда они могут быть гораздо более продвинутыми, чем если бы проводились в соответствии с минимальными законными требованиями. Особенность скорее в том, что в неформальных процессах планирования планировщики и представители власти принимают решение о степени и широте участия заинтересованных сторон [13]. Рассмотренные подходы комплексного стратегического пространственного планирования сейчас апробируются при создании Городского плана в Хельсинки, о котором уже шла речь.

В целом, все эти новые инициативы, практики и инструменты в планировании не заменили законную систему, но служат существенным дополнением к ней. Они основываются на государственно-частных партнерствах и часто расцениваются как примеры «нового городского управления», приходящие на смену старым бюрократическим способам [13; 15]. Однако считается, что в какой-то момент они должны войти в законодательно установленную систему планирования [13].

Что касается России, сейчас и москвичам предлагается поучаствовать в создании схожего плана – стратегического мастер-плана Москвы. Обычно в России общие стратегические цели и принципы развития территорий описываются в социально-экономических стратегиях, инструментами реализации которых должны выступать генеральные планы этих территорий. Однако их эффективность многие ставят под сомнение. Мастер-план находится вне этой системы. Московские власти решили создать рамочный, концептуальный документ как политический договор между горожанами и властью, на основе которого будет подготавливаться вся остальная градостроительная документация.

Изучение практики пространственного планирования в Финляндии позволяет нам

сделать вывод, что возможно весьма успешное развитие методов вовлечения населения в процессы планирования, и России следует перенимать положительный зарубежный опыт формирования открытой и гибкой системы пространственного планирования.

Успешность взаимодействия зависит от обеих сторон: готовности властей к диалогу с жителями и инициативы жителей быть равноправными участниками. Необходимо развивать культуру участия и использовать набор различных методов вовлечения населения на разных этапах планирования, чтобы интересы жителей были представлены наиболее полно.

Идеально было бы, чтобы весь цикл планирования, от комплексного анализа территории к видению будущего, проектированию, реализации и оценке, включал в себя официальные и неофициальные инструменты в виде различных планов, цифровые технологии и использование сети Интернет, а жители могли принимать участие с самого начала планировочного процесса.

Изучение, анализ и адаптация лучших мировых практик, тенденций и современных технологий в области пространственного планирования являются необходимым условием эффективного развития системы пространственного планирования и совершенствования ее методов в России.

Список литературы:

- [1] Антонов А.В. Публичные слушания в сфере градостроительного планирования: новый формат // Практика муниципального управления. – 2013, № 3. – С. 44–49.
- [2] Процесс планирования и участия. Отдел городского планирования в Хельсинки // www.hel.fi. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.hel.fi/www/Helsinki/en/housing/planning/process/> (15.11.2015)
- [3] Рябев В.В. К вопросу о перспективах становления гражданского общества современной России // Общество. Среда. Развитие. – 2012, № 1. – С. 163–166.
- [4] Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском союзе и Российской Федерации // Балтийский регион. – 2014, № 1. – С. 137–148.
- [5] Трансформация города, или Пределы влияния горожан и власти. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://urban.hse.ru/news/152695547.html> (14.01.2015)
- [6] Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России. – СПб.: СПбГУ, НИП «ЭНКО», Издательский дом «Инкери», 2010. – 296 с.
- [7] Экологическая культура населения: взгляд петербуржцев / Под ред. А.И. Чистобаева. – СПб.: СПб НЦ РАН, ВВМ: 2005. – 216 с.
- [8] Bäcklund P., Mäntysalo R. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice—the case of Finland // Planning Theory. Т. 9. – 2010, № 4. – P. 333–350.
- [9] Botero A. et al. Towards peer-production in public services: Cases from Finland. – 2012.
- [10] Horelli L. et al. When self-organization and urban governance intersect: Two cases from Helsinki // Planning Theory and Practice. Т. 23. – 2015, № 2. – P. 286–302.
- [11] Kahila-Tani M. et al. Let the Citizens Map – Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process // Planning Practice & Research. – 2015. – P. 1–20.
- [12] Kalliomäki H. Reframing strategic spatial planning as a ‘coproductive trading zone’ between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland // Land Use Policy. – 2015, Т. 42. – P. 113–123.
- [13] Mäntysalo R. et al. Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning – Observations from Finland, Sweden and Norway // European Planning Studies. Т. 23. – 2015, № 2. – P. 349–366.
- [14] Mäntysalo R., Kangasojä J. K., Kanninen V. The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland // Planning Theory & Practice. Т. 16. – 2015, № 2. – P. 169–183.
- [15] Mäntysalo R., Saglie I.L., Cars G. Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning // European Planning Studies. Т. 19. – 2011, № 12. – P. 2109–2126.