



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

С. В. Гаврилова

Формы взаимодействия власти
и общества при реализации
градостроительных проектов
в Москве

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Gavrilova_RAPN.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И
ОБЩЕСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В МОСКВЕ**

Светлана Владимировна ГАВРИЛОВА

аспирантка,
кафедра публичной политики,
факультет политологии,
Государственный Университет – Высшая Школа Экономики,
Москва

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по публичной политике и управлению.

Специальное заседание:

T10-2 «Гражданское общество и органы власти».

21 ноября 2009 г.

В докладе рассматривается процесс взаимодействия представителей органов исполнительной власти и населения города Москвы в условиях реализации градостроительных проектов в контексте возможного участия граждан в процессе принятия решений.

Принятие органами власти решений о строительстве того или иного объекта в Москве, зачастую, вызывает остро негативную реакцию самих москвичей, вне зависимости от функциональной направленности объекта (бизнес-центр, парковка, торговый центр, жилой дом или объект социальной направленности). Данная проблема особенно актуальна для исторического центра города, где места под новое строительство уже не осталось. В связи с этим наблюдается практика строительства новых объектов на уже освоенных территориях, что, безусловно, вызывает негативное отношение местного населения¹, проживающего в непосредственной близости от места предстоящего строительства. Негативную реакцию местного населения вызывает целый ряд факторов, связанных с возможным началом строительства, среди которых можно выделить следующие:

1. Опасение за безопасность (собственных домов - в виду гидрогеологических особенностей почвы в центре Москвы; семьи и детей – в виду близости проведения строительных работ);
2. Опасение за ухудшение экологии в виду предстоящего строительства;
3. Неудобства, связанные с шумом, грязью от строительства;
4. Изменение привычной среды обитания;
5. Возможность переселения в другие районы в виду признания домов аварийными в процессе проведения строительных работ и пр.

В зависимости от конкретных ситуаций к негативным последствиям строительства можно отнести: снижение стоимости квартир в близлежащих домах; нарушение норм инсоляции в виду появления нового объекта на уже застроенной территории; вырубка зеленых насаждений или же ликвидация целых дворов (на месте которых зачастую возводятся новые объекты); увеличение притока машин и, как следствие, ухудшение транспортной проблемы в районе (в случае со строительством торгового или же бизнес центра) и многое другое.

Практика подобного строительства на уже застроенных территориях в центре Москвы получила свое собственное определение – «точечное» строительство или же

¹ К местному населению относятся, в первую очередь, жители 3-4 домов, расположенных в непосредственной близости от места предстоящего строительства. Как правило, именно их в наибольшей степени затрагивает процесс строительства. Они же, зачастую, выступают от лица всего населения с целью защиты собственных интересов.

«точечная» застройка - определение, отсутствующее, однако, в каких бы то ни было документах, регулирующих осуществление градостроительной деятельности в городе Москве. Данное определение наиболее часто используется СМИ, а также чиновниками города Москвы, отвечающими за принятие решений в области градостроительной деятельности. Существует и действует Комиссия по точечной застройке при Правительстве Москвы, что (формально) показывает признание существования данной проблемы городскими властями.

Как уже было сказано ранее, практика строительства на уже освоенных территориях зачастую вызывает негативное отношение со стороны населения, что приводит к столкновениям между представителями органов власти, принимающих данные решения, и непосредственно самим населением в лице наиболее активных его членов. За последние годы количество данных конфликтов не перестает уменьшаться, о чем свидетельствуют, в том числе, многочисленные сообщения, репортажи СМИ из «горячих точек», следящие за развитием данных столкновений между городскими властями и населением. Существование подобных конфликтов, безусловно, требует более детального изучения и внимания со стороны специалистов из разных научных областей: юристов, архитекторов, проектировщиков, конфликтологов, психологов, социологов, которые смогли бы посмотреть на данную ситуацию с разных сторон.

В данном докладе будет сделан следующий вклад в исследование данной проблемы: рассмотрен процесс взаимодействия представителей органов власти и местного населения и его роль в процессе согласования интересов при реализации градостроительных проектов в Москве.

Для этого нам необходимо выявить существующие формы взаимодействия представителей органов власти и населения при реализации градостроительных проектов в Москве. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что под взаимодействием власти и населения мы будем понимать процесс коммуникации (прямой или косвенной), в рамках которого возможно осуществление обратной связи между властью и населением, и неоднократно повторяющийся на некотором промежутке времени.

Прежде чем перейти к анализу существующих форм взаимодействия, необходимо отметить какие формы участия в защите собственных интересов используют сами граждане. Формы участия граждан условно разделим на формы правового и политического характера.

Таким образом, защита интересов граждан при реализации градостроительных проектов путем обращения в судебные инстанции, в таком случае, будет относиться к формам правового участия граждан, тогда как участие в митингах, привлечение внимания

СМИ, отдельных политических деятелей и пр., носят скорее политический характер и направлены на привлечение максимального внимания к проблеме. Стоит отметить, что привлечение внимания и последующее вынесение изначально местной проблемы в поле публичной политики может сыграть гораздо более значимую роль в разрешении проблемы, нежели длительные судебные тяжбы, не гарантирующие удовлетворительный исход для граждан, примеры чему имеются.

В таблице № 1 представлены наиболее часто используемые москвичами формы защиты собственных интересов при реализации градостроительных проектов на территории Москвы, разделенные, соответственно, на формы участия правового и политического характера.

Табл. № 1.

Правовой характер участия	Политический характер участия
Подача судебных исков	Организация и участие в митингах протеста, демонстрациях.
Письменные обращения в соответствующие районные и городские органы власти	Обращение и привлечение внимания СМИ к проблеме планируемого строительства
Участие в работе Согласительных комиссий	Обращения к отдельным политическим деятелям, правозащитникам, не являющимся специалистами по данному вопросу, но обладающими определенным имиджем в глазах общественности
Участие во встречах с представителями органов власти, представителями компании-застройщика.	Сбор подписей против проекта строительства и распространение данных среди СМИ, политических деятелей, правозащитников с целью последующей ретрансляции.
	Привлечение независимых экспертов, проведение альтернативных экспертиз по проекту.

Описанные выше формы участия граждан являются ответной реакцией на принятие органами власти решений, не отвечающих интересам населения при реализации градостроительных проектов в Москве. Как следствие, решения органов власти должны учитывать интересы населения при реализации каждого конкретного проекта строительства. Однако, практика реализации различных строительных проектов говорит

об обратном. Ответственным органам власти не удастся принять решение, удовлетворяющее население. Вследствие этого происходит рост негативных настроений граждан, выражающийся в описанных выше формах. Можно отметить, что подобная ситуация является характерной в большинстве случаев при начале реализации того или иного проекта строительства, особенно в центральной части города. На данном этапе столкновения интересов наиболее важным аспектом становится налаживание конструктивного диалога, который бы позволил согласовать интересы различных сторон. В связи с этим, большое значение стоит уделить процессу взаимодействия представителей органов власти и населения при реализации градостроительных проектов в Москве.

Ключевым нормативно-правовым актом, регламентирующим взаимодействие органов власти города Москвы с населением города Москвы по вопросам осуществления градостроительной деятельности является Градостроительный Кодекс города Москвы (далее - ГК города Москвы), принятый 25 июня 2008 года.

Отличительной особенностью принятого сравнительно недавно Кодекса является то, что он впервые (в московском законодательстве) закрепляет необходимость учета мнения населения до принятия градостроительного решения, что создает условия для участия населения в процессе принятия органами власти данных решений. Полномочиями по взаимодействию исполнительной власти с жителями города Москвы и их объединениями при осуществлении градостроительной деятельности наделяются специально создаваемые городские и окружные комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы.

С целью обеспечения взаимодействия органов исполнительной власти с населением ГК города Москвы предлагает несколько вариантов, среди которых значатся следующие²:

- Информирование о градостроительной деятельности;
- Проведение публичных слушаний;
- Проведение консультаций, рассмотрение предложений о градостроительной деятельности;
- Обсуждение актуальных вопросов градостроительной деятельности с представителями объединений граждан, в том числе профессиональных, творческих объединений, саморегулируемых организаций в области градостроительства, архитектуры, строительства и смежных профессий.

² Глава 12 «Взаимодействие при осуществлении градостроительной деятельности органов исполнительной власти города Москвы с жителями города Москвы и их объединениями, с органами местного самоуправления, с правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства». Градостроительный Кодекс города Москвы. – М.: Проспект, 2008. 96 с.

Наравне с указанными формами взаимодействия ГК города Москвы отмечает возможность формирования совещательных, консультативных, экспертных органов, а также информационных центров с целью обеспечения взаимодействия исполнительной власти с населением.

Глава 12 ГК города Москвы содержит довольно полное описание процедур, условий проведения публичных слушаний и информирования населения о градостроительных планах властей наравне с практически полным отсутствием информации по вопросу проведения консультаций, обсуждений, в том числе с участием различных организаций. Данный факт, впрочем, может быть обусловлен тем, что данные способы взаимодействия, по сути, являются составными частями публичных слушаний, которые представляют собой целую последовательность действий на определенном промежутке времени.

Детальное изучение главы 12 ГК города Москвы, тем не менее, позволяет сделать вывод о том, что не все изложенные в Кодексе варианты можно рассматривать в качестве форм взаимодействия, обеспечивающих обратную связь между представителями органов власти и населением.

Так, информирование о градостроительной деятельности, не является непосредственно формой взаимодействия интересующих нас сторон. В соответствии с ГК города Москвы информирование может осуществляться путем создания градостроительных выставок, экспозиций, представления информации на официальных сайтах органов местного самоуправления, органов исполнительной власти, Москомархитектуры и пр. Однако Кодекс предусматривает возможность создания информационных и консультационных центров с целью проведения информирования, в рамках которых теоретически возможно взаимодействие власти и общества. Примеры деятельности подобных центров и их соответствие интересующей нас теме будут рассмотрены в дальнейшем.

Напротив, публичные слушания, по сути, являются единственно возможной законодательно закрепленной формой взаимодействия органов власти и населения при реализации градостроительных проектов в Москве. Слушания представляют собой целую последовательность действий, а именно: опубликование решения о проведении публичных слушаний; создание экспозиции, посвященной обсуждаемому проекту (информирование); непосредственно публичные слушания, предполагающие выступление всех участников по теме, внесение предложений, замечаний и пр. (обсуждение, консультации); рассмотрение комиссией данных предложений, принятия по ним решений и опубликование заключения о проведении публичных слушаний, отражающего какие

предложения были учтены, а какие нет. Если в ходе публичных слушаний, было принято решение о включении в проект каких бы то ни было изменений, проект отправляется на доработку с последующим вынесением на публичные слушания.

Участники публичных слушаний вправе потребовать признания проведенных слушаний не действительными. В случае, если это будет доказано, проект будет снова отправлен на повторные публичные слушания. Процедуры реализации каждого этапа проведения публичных слушаний, а также правила рассмотрения предложений жителей и их объединений, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц по вопросам градостроительной деятельности подробно представлены в главе 12 Градостроительного Кодекса города Москвы. Таким образом публичные слушания (формально) создают реальные условия для участия населения в процессе принятия органами власти решения о реализации того или иного проекта строительства и предоставляют возможность для обмена мнениями между органами власти и населением.

Изучив ГК города Москвы в части регулирования процесса взаимодействия органов исполнительной власти с населением по вопросам градостроительной деятельности можно сделать вывод о существовании единственно возможной формы взаимодействия, такой как публичные слушания. Однако можно допустить, что возможной формой взаимодействия будут являться также консультационные и информационные центры, упоминаемые в ГК города Москвы. Более детальное изучение публичных слушаний и консультационных, информационных центров в качестве форм взаимодействия исполнительной власти с населением по вопросам градостроительной деятельности тем более интересно, что в соответствии с законодательством, обязательными для исполнения являются только публичные слушания, тогда как создание информационных, консультационных центров прописано в ГК города Москвы в качестве рекомендаций и, соответственно, может не исполняться органами власти. На рассмотрении этих двух моделей целесообразно остановиться поподробнее.

Публичные слушания. Как уже было сказано ранее, публичные слушания можно рассматривать в качестве единственно возможной законодательно закрепленной формы взаимодействия исполнительной власти с населением по вопросам градостроительной деятельности в городе Москве. Данный факт подтверждает детальное изучение процедуры проведения публичных слушаний, прописанной в ГК города Москвы.

Однако является ли законодательное закрепление необходимости проведения публичных слушаний в соответствии с данной процедурой достаточным условием для того, чтобы снизить уровень конфликтов между органами власти и населением.

В соответствии с положениями ГК города Москвы публичные слушания представляют возможность для населения принимать участие в процессе принятия решений. Существенным аспектом является обязательность проведения процедуры до принятия решения о строительстве. На разных этапах публичных слушаний заинтересованная часть населения имеет возможность получить консультации у специалистов, занимавшихся разработкой тех или иных проектов, высказать свою точку зрения представителям органов власти, внести пожелания, замечания, предложения и пр., а также получить аргументированный ответ, какие из предложений могут быть внесены в проект.

До принятия ГК города Москвы москвичи были лишены подобной возможности. Действующее на тот момент законодательство³ обязывало органы власти проводить информирование, которое могло быть выражено в разных формах, например: размещение публикации в районных/окружных СМИ; обсуждение с гражданами проектной документации и пр. На практике органы исполнительной власти ограничивались, как правило, размещением подобных публикаций, что в полной мере соответствовало существующему законодательству, но, в тоже время, создавало предпосылки для возникновения конфликтов при реализации градостроительных проектов.

Таким образом, закрепление в ГК города Москвы необходимости учета мнения населения до принятия соответствующего решения можно рассматривать как существенный шаг московских властей, направленный на обеспечение прозрачности принимаемых решений и готовности учитывать интересы населения.

С другой стороны, можно предположить, что закрепление необходимости учета мнения населения при принятии градостроительных решений является вынужденной мерой. Существование в Градостроительном Кодексе РФ (принятом в 2004 году) положений о необходимости проведения публичных слушаний до принятия градостроительных решений автоматически обязывает включение данных положений и в московское законодательство. Стоит отметить, что данные положения появились в московском законодательстве только спустя 4 года, когда был принят ГК города Москвы.

Кроме того, детальное рассмотрение ГК города Москвы позволяет выявить отсутствие в документе прописанных критериев оценки предложений, замечаний, поступающих от населения в процессе проведения публичных слушаний. Отсутствие прописанных и законодательно закрепленных критериев оценки поступивших

³ См. Закон г. Москвы № 28-51 от 25 июня 1998 года «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений»; Распоряжение Мэра Москвы № 54-РМ от 22 января 1998 года «О порядке участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений, связанных с использованием городских территорий».

предложений способно поставить саму практику проведения публичных слушаний под угрозу срыва. Отсутствие известных всем критериев оценки, по сути, создает возможность для органов власти игнорировать мнение населения при формальном соблюдении процедуры публичных слушаний. Данный факт еще раз подтверждает вероятность того, что публичные слушания могут стать механизмом манипулирования общественным мнением, а не эффективной формой взаимодействия власти и общества, направленной на выработку оптимального решения.

Подтвердить или опровергнуть данный факт возможно при изучении практики проведения публичных слушаний, полученных результатах и пр. На сегодняшний день первые публичные слушания, проводимые по вопросу актуализации Генплана города Москвы до 2025 года и Правил землепользования и застройки в городе Москве до 2025 года еще не завершены. По данным, представленным на официальном портале Префектуры ЦАО⁴, в ходе публичных слушаний было получено более 70 тысяч вопросов, пожеланий и замечаний от москвичей. В дальнейшем необходим анализ поступивших предложений и подготовка ответов по каждому из них, а также включение изменений в Генплан города Москвы (в случае, если какая-то часть пожеланий москвичей будет учтена). В соответствии с протоколом заседания городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы № 4 от 17 сентября 2009 года окончательная редакция заключения о результатах публичных слушаний должна быть подготовлена в срок до 1 октября 2009 года.

Несмотря на обещание, высказанное главным архитектором Москвы А. Кузьминым, что каждый из участников публичных слушаний получит ответ на свой вопрос, на данный момент точка в данном процессе не поставлена. В свою очередь, невозможно предсказать, какой процент замечаний, предложений москвичей будет действительно учтен, а, соответственно, невозможно говорить об эффективности данной формы взаимодействия. Одним из показателей эффективности можно считать последующее снижение уровня конфликтов между органами власти и населением, возникающих при реализации градостроительных проектов, что возможно в случае реального учета мнения населения при принятии органами власти решений в области градостроительной деятельности. Оценить изменения в динамике роста подобных конфликтов возможно в долгосрочной перспективе, опираясь на более существенный практический опыт реализации публичных слушаний в Москве.

Информационный центр. Несмотря на отсутствие в ГК города Москвы каких бы то ни было уточнений относительно процедуры работы информационных центров (кроме

⁴ <http://cao.mos.ru/document/2009/09/29/d16602/>

упоминания того, что возможно использование данной формы, выраженное в виде рекомендаций), ранее было высказано предположение о том, что информационные центры можно рассматривать в качестве альтернативной формы взаимодействия органов власти с населением при реализации градостроительных проектов наравне с публичными слушаниями. Данное предположение основывается на существующей практике функционирования информационных центров в Москве, посвященных конкретным строительным проектам, на чем необходимо остановиться более подробно.

Технология работы с населением в условиях реализации градостроительных проектов на территории Москвы в рамках работы Информационных Центров была разработана группой исследователей Центра социального управления, коммуникации и социально-проектных технологий Института социологии РАН. Ключевым направлением работы группы являлась разработка новых подходов к анализу городских конфликтов, под которыми понималось следующее: *«конфликт, причиной которого были изменения, которые происходили в городской среде в связи со строительством автомобильных дорог (домов) или тех изменений, которые оказывают различное, чаще негативное, влияние на городских жителей»*⁵. С 1997 года была создана социологическая школа конфликтологии, в рамках которой проводились данные исследования.

Первым практическим проектом Центра социального управления, коммуникации и социально-проектных технологий Института социологии РАН, в рамках которого была применена модель Информационного Центра, стало принятие и последующая реализация программы строительства новой транспортной магистрали в г. Москве общей протяженностью 350 км, а именно: строительство Кутузовской развязки на пересечении с 3-им транспортным кольцом. Целью работы группы социологов в рамках данного проекта стало обеспечение беспрепятственного строительства и отсутствия жесткого противостояния со стороны местного населения. Для достижения поставленной цели была сформирована группа исследователей под руководством Т. М. Дридзе. В рамках работы над данным проектом, группой исследователей была применена социальная технология, которую они же сами и разработали. Суть технологии работы с населением в условиях реализации градостроительного проекта можно свести к следующему: с целью минимизации негативных последствий от принятия градостроительного решения, работу с населением необходимо начинать проводить на стадии планирования градостроительного решения или же на стадии подготовки предпроектной документации. Работа с населением, в данном случае, должна заключаться в проведении комплексной социальной

⁵ Цой Л. Н. Практическая конфликтология. Книга первая. Социологическая школа конфликтологии. – М. 2001 – с. 233.

диагностики на территории предполагаемого строительства, с целью выявления представлений, потребностей, опасений местного населения от планируемого строительства. Проведение подобной диагностики позволит выявить существующие потребности местного населения, ожидаемые последствия от реализации строительного проекта и, как следствие, даст возможность своевременно скорректировать градостроительное решение с учетом мнения местного населения. Так можно охарактеризовать идеальную модель, тогда как на практике специалисты привлекаются на стадии непосредственного начала строительства, когда решение уже принято и единственным методом работы с населением становится метод погашения и подавления протестного потенциала, в том числе путем использования административного ресурса.

С такой ситуацией столкнулись исследователи Центра социального управления, коммуникации и социально-проектных технологий Института социологии РАН, когда были приглашены к работе с населением при реализации программы строительства новой транспортной магистрали. В результате работы группы над проектом была проведена комплексная социальная диагностика, которая позволила выявить ключевые опасения местного населения и подготовить почву для дальнейшей работы по регулированию конфликтной ситуации. При проведении диагностики применялись различные формы работы с населением: опросы, экспертные интервью, встречи с участием разработчиков проекта, представителей органов районной власти, - осуществлявшиеся в рамках работы информационного центра, посвященного проекту строительства. Информационный центр на определенный период времени стал площадкой, на которой возникло взаимодействие всех заинтересованных сторон: представителей компании-застройщика, разработчиков проекта; представителей органов власти и представителей местного населения. Вопросы, волнующие население в связи с реализацией предполагаемого строительства, были донесены до представителей властей, застройщиков. Местное население было позже ознакомлено с ответами на заданные вопросы, подготовленными экспертами в области строительства, разработчиками проекта. Таким образом, Информационный Центр стал точкой, которая смогла обеспечить эффективное взаимодействие всех заинтересованных сторон и наладить каналы «обратной связи» между представителями властей, застройщиков и населением. Эмоциональный накал со стороны местного населения в отношении проекта строительства был снижен, так как местное население убедилось, что их точка зрения может быть услышана властями. Немаловажную роль в снижении эмоциональной напряженности сыграл также тот факт, что в ходе работы Информационного Центра, процесс согласования интересов привел к тому, что

представители властей и представители компании-застройщика готовы были пойти на предоставление ряда компенсаций местному населению.

В качестве другого яркого примера можно привести опыт работы информационного центра «Большая Ленинградка», созданного по инициативе префекта ЦАО С. Л. Байдакова для проведения широкомасштабного информирования о проекте реконструкции «Большой Ленинградки», включающем проведение разноплановых строительных работ на протяжении Тверской улицы, Ленинградского проспекта и Ленинградского шоссе в Москве. Информационный центр был создан в ноябре 2006 года и функционировал по май 2007 года. Для работы центра была сформирована команда специалистов (политологи, социологи, юристы, экологи, аналитики и пр.) перед которыми стояла цель проведения информирования москвичей о деталях проекта реконструкции.

Стоит подчеркнуть, что на момент начала реализации данного проекта законодательство никак не обязывало органы власти к работе в формате информационных или консультационных центров. Создание информационного центра было полностью инициировано со стороны исполнительной власти ЦАО в лице его префекта. Это интересный пример, демонстрирующий шаг исполнительной власти в сторону обеспечения прозрачности принимаемых решений, сделанный по собственной инициативе, а не в силу того, что данная норма закреплена законодательно. Тем не менее, подобная властная инициатива могла быть обусловлена следующим – общегородским характером реализуемого проекта. Подобная реконструкция потенциально затрагивала интересы москвичей в целом, а не только отдельных жителей районов Москвы.

В рамках проекта реконструкции предполагалось проведение масштабных работ на нескольких участках, строительство транспортных развязок, строительство торговых центров на Пушкинской площади и в районе Белорусского вокзала, создание подземных паркингов и пр.

Перспектива проведения таких масштабных работ, а также существующая практика конфликтного взаимодействия органов власти и населения при реализации градостроительных проектов могла подтолкнуть власть на подобную инициативу, как создание информационного центра, в рамках которого москвичи могли бы получать информацию о ходе реализации всего проекта. В таком случае информационный центр несет в себе как минимум 2 функции: явную (информирование) и латентную (не допустить протестной активности широких слоев населения).

На основании разработанной концепции информационного центра были определены ключевые направления деятельности: аналитическое, информационное, консультационное и образовательное направление. В рамках работы над проектом были

использованы следующие методы: регулярное проведение анализа информационного поля; проведение фокус-групп, анкетирования, комплексных количественных исследований, прием населения в помещениях информационного центра, сбор вопросов, опасений, предложений и пр., телефонное консультирование в рамках функционирования call-центра, работа со СМИ, предоставление им информации, подготовка и распространение презентационных материалов, проведение встреч с участием экспертного сообщества, городских властей, представителей общественных организаций, движений, местного населения.

Первичный анализ информационного поля вокруг проекта показал наиболее проблемный в восприятии населения участок реконструкции «Большой Ленинградки» - реконструкция Пушкинской площади, в рамках которой планировалось строительство транспортной развязки, возведение торгово-досугового центра и парковки под площадью. Местное население опасалось не только за собственную безопасность, но и за возможность утраты культурно-исторических ценностей, таких как: стена Белого города, фундамент Страстного монастыря, располагавшихся на площади в 19 веке. Так можно охарактеризовать ситуацию на момент начала работы информационного центра.

Исходя из стоящей перед группой специалистов – работников информационного центра цели (проведение информирования) одним из ключевых направлений деятельности стал прием и консультации населения по вопросам реконструкции. Для подготовки ответов по специализированной тематике группой привлекались эксперты из различных областей, представители органов власти, представители компаний-застройщиков.

Информация о деталях проекта распространялась и доносилась до населения, представителей СМИ следующим образом:

- Создание постоянной экспозиции в помещении ИЦ (планшеты, схемы, буклеты, посвященные различным частям проекта реконструкции магистрали);
- Размещение актуальной информации на информационном ресурсе Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции г. Москвы (stroii.ru);
- Работа с запросами от журналистов;
- Подготовка и распространение информационных листовок;
- Организация специальных мероприятий (пресс-конференции, брифинги) с привлечением журналистов;
- Проведение отдельных встреч с представителями инициативных групп, общественных движений, протестующих против реализации строительства (в рамках данных встреч освещались ключевые проблемные блоки, волнующие население, обсуждалась возможность согласования интересов).

За время работы в ИЦ поступило более 500 вопросов от москвичей, касающихся деталей проекта реконструкции. Регулярно проводимый за период работы ИЦ анализ информационного поля показал значительное снижение негативных материалов наравне с формированием объективного образа проекта реконструкции магистрали Тверская улица - Ленинградский проспект – Ленинградское шоссе в информационном пространстве. Таким образом, можно было констатировать выполнение такой функции информационного центра, как информирование.

Функционирование специальной площадки, созданной непосредственно для взаимодействия всех заинтересованных сторон, существенно упростило процесс коммуникации, представляющей следующую последовательную цепочку действий: поступление запроса от населения – систематизация и структуризация запросов в рамках ИЦ – передача запросов компетентным представителям (власти, застройщики, эксперты) – получение от компетентных представителей ответа на запрос – ретрансляция полученного ответа населению.

Обладая организационным ресурсом, информационный центр мог гораздо оперативнее получать ответы на свои запросы со стороны представителей органов власти, экспертного сообщества, нежели отдельные граждане.

Информационный центр работал в тесном контакте с представителями Управы Тверского района, представителями Префектуры ЦАО. Подобный акцент обусловлен тем, что наибольшую протестную активность по отношению к проекту строительства демонстрировали именно граждане, проживающие в Центральном административном округе, которых беспокоила перспектива проведения реконструкции на Пушкинской площади. Помимо этого именно в данном районе была отмечена деятельность ряда общественных движений, выступающих против реализации проекта реконструкции на Пушкинской площади, наибольшую активность среди которых продемонстрировали: «Комиссия «Старая Москва», «Бородино-2012».

За период работы Информационного Центра неоднократно проводились встречи с представителями данных общественных организаций, направленные на выявление причин негативного отношения к проекту строительства. Комиссия «Старая Москва» выступила с альтернативным проектом реконструкции Пушкинской площади, который также был представлен в информационном центре для того, чтобы москвичи, представители СМИ, представители экспертного сообщества имели возможность оценить данный проект. Проект общественной организации был разбит на несколько этапов. Конечной целью проекта должно было стать восстановление Страстного монастыря, переносе памятника Пушкину на его историческое место на Тверском бульваре, строительство жилого

квартала на Пушкинской площади, который располагался там в 19 веке. Большинство москвичей – посетителей Информационного Центра не поддержало идеи общественной организации по восстановлению Страстного монастыря на месте Пушкинской площади.

Информационный центр регулярно передавал данные об отношении населения к проекту реконструкции в префектуру ЦАО, застройщикам и проектировщикам проекта строительства, обеспечивая донесение мнения населения до органов власти, ответственных за принятие решения. Промежуточным итогом работы стало принятие мэром Москвы Ю. М. Лужковым решения об открытии археологического музея в строящемся подземном торговом комплексе на Пушкинской площади, где могли быть размещены находки, сделанные во время археологических работ при проведении строительных работ. Таким образом, было снято одно из основных опасений москвичей о предстоящем разрушении и исчезновении историко-культурных ценностей в ходе проведения строительных работ, таких как: фундамент Страстного монастыря, элементы Стены Белого города и пр.

Окончательное решение о перспективах реализации данного конкретного проекта было принято непосредственно Мэром Москвы Ю. М. Лужковым в рамках заседания Общественного Совета, состоявшегося в июле 2007 года. На заседании присутствовали представители городских властей, представители экспертного сообщества, представители общественных организаций, СМИ. В ходе заседания было принято решение отказаться от идеи строительства подземного торгового центра, против которого активно выступали представители общественных организаций, движений, местное население. *«Я спрашиваю себя, - говорил Юрий Михайлович, - решит этот проект транспортный вопрос на Бульварном кольце? И говорю - нет, так как его надо решать одновременно с Трубной площадью, Петровкой и Никитскими воротами. Как будут чувствовать себя люди в том самом объединенном пространстве метро, которое предлагает инвестор - тоже непонятно». Абсолютно ясно мэру было лишь то, что торговый центр в этом месте городу и в самом деле ни к чему. Поэтому он предложил проект не принимать, а вот подземный паркинг все-таки построить, ибо это путь, по которому в наши дни идут все мегаполисы мира»⁶.*

Активное участие граждан в вопросах отстаивания собственных интересов принесло свои плоды, часть проекта, вызывавшая изначально наибольшее недовольство населения была отменена городскими властями, тогда как другие части проекта реконструкции магистрали уже реализованы или же находятся на стадии активного строительства.

⁶ «Российская газета», № 140, 03.07.2007

Рассматривая данный пример можно констатировать, что наряду с выполнением задачи информирования, в рамках работы информационного центра в действительности возникло взаимодействие органов власти и населения, позволившее донести мнение разных сторон друг до друга. Работа центра позволила наладить коммуникацию между органами власти и населением, результатом которой стал учет мнения населения и последующее изменение части проекта реконструкции «Большой Ленинградки».

Если говорить о роли информационного центра в разрешении конфликта между органами власти и населением, следует отметить несколько ключевых наблюдений. Уровень негативных настроений вокруг проекта реконструкции «Большой Ленинградки» был значительно снижен за счет проведения широкомасштабного информирования о проекте. Ключевым фактором, обусловившим снижение негативных настроений граждан, стал реальный учет мнения населения при принятии решения о реализации проекта строительства, который стал возможным благодаря построению эффективного взаимодействия власти и населения в рамках информационного центра.

Как уже отмечалось ранее, одним из преимуществ информационного центра был его организационный ресурс, позволивший более оперативно осуществлять взаимодействие с органами власти, чем, если бы инициатива принадлежала отдельным гражданам. Кроме того, большую роль сыграл человеческий ресурс, группа специалистов, работавших с населением в рамках проекта. Сотрудники информационного центра не являлись ни работниками компании-застройщика, ни представителями органов власти, ни представителями местного населения, представляя собой альтернативную группу, в задачу которой входит налаживание процесса взаимодействия между заинтересованными сторонами. Независимость центра обеспечивалась еще и тем, что его сотрудники не были заинтересованы в том или ином развитии событий и, как следствие, не представляли интересы какой-то из сторон, а обеспечивали максимально возможный обмен объективной информацией о всех деталях проекта. Косвенным подтверждением этого стало постепенное признание информационного центра местным населением и рост доверия к нему, в особенности, когда посетители центра увидели, что их мнение может не только быть донесено до органов власти, но и услышано ими. Отмечалось неоднократное посещение центра одними и теми же гражданами, которые получив ответы на свои вопросы, приходили за новой информацией, зная, что с их запросами оперативно работают. Информационный центр заслужил доверие населения в качестве эффективного ретранслятора общественного мнения, которое было донесено до представителей городских властей. Параллельно с этим спровоцировав активность населения в вопросах

отстаивания собственных интересов, несмотря на то, что изначально перед группой не стояло такой задачи.

Анкетирование посетителей, проводившееся в рамках работы ИЦ, также подтвердило, что большинство опрошенных жителей (67,8 %) положительно оценили практику создания Информационных Центров в качестве эффективной формы информирования населения о градостроительной деятельности в Москве.

Анализируя опыт и полученные в ходе функционирования данного информационного центра результаты нельзя утверждать, что конфликт между органами власти и населением был значительно снижен исключительно благодаря работе центра. Напротив, ключевым фактором, обусловившим снижение протестной активности стал реальный учет мнения граждан, в результате которого была отменена часть проекта реконструкции «Большой Ленинградки». Необходимость учета мнения населения была изначально обусловлена непосредственно самой активностью граждан в процессе отстаивания собственных интересов. Таким образом, информационный центр стал лишь одной из возможных форм, в рамках которой граждане могли высказать свое отношение к проекту строительства. Вне зависимости от существования данных центров граждане продолжали бы отстаивать свое мнение, используя, например, такие формы участия как митинги протеста, демонстрации и пр. Вклад информационного центра можно оценить как возможность осуществления диалога между органами власти и населением, в рамках которого возможно согласование интересов в рабочем порядке (без применения деструктивных форм). Кроме того, в рамках информационного центра постоянно велась работа со СМИ, направленная на формирование объективного образа проекта, что позволило вынести проблему в поле публичного обсуждения и привлечь к ней значительное внимание. Можно предположить, что вынесение данной проблемы в поле публичной политики стало одним из рычагов давления на Правительство Москвы, которое было вынуждено отменить реализацию части проекта.

Подводя итоги стоит отметить, что ключевым фактором, способным снизить уровень конфликтов при реализации градостроительных проектов в Москве, является реальный учет мнения населения при принятии органами власти соответствующих решений. В данном контексте не столь важна форма взаимодействия, главное, чтобы при принятии решения было выполнено это ключевое условие. Однако в случае возникновения конфликта вопрос эффективности процесса взаимодействия выходит на первый план. Как показывает приведенный пример, информационный центр может рассматриваться как эффективная площадка для взаимодействия, предоставляющая населению необходимые ресурсы и обеспечивающая «обратную связь» с органами власти.

Предпосылки к этому, безусловно, есть и у публичных слушаний, однако отсутствие достаточного практического опыта проведения последних не позволяет нам с точностью утверждать об их эффективности.

Используемая литература:

1. Градостроительный Кодекс Российской Федерации. – М.: Издательство «Омега-Л», 2008. – 104 с.
2. Градостроительный Кодекс города Москвы. – М.: Проспект, 2008. – 96 с.
3. Закон города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»;
4. Закон г. Москвы № 28-51 от 25 июня 1998 года «О защите прав граждан при реализации градостроительных решений»;
5. Распоряжение Мэра Москвы № 54-РМ от 22 января 1998 года «О порядке участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений, связанных с использованием городских территорий»;
6. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством /под ред. Л.И. Якобсона. – М.: Вершина, 2008. – 296.
7. Цой, Л. Н. Практическая конфликтология. Книга первая. Социологическая школа конфликтологии. – М. 2001 – с. 233.
8. Публичная политика: от теории к практике/ сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб.: Алетейя, 2008. – 356 с.
9. «Публичные слушания: понятие и признаки». Государственная власть и местное самоуправление, № 2 от 29.02.2008.
10. «Российская газета», № 140, 03.07.2007
<http://cao.mos.ru/document/2009/09/29/d16602/>