

Костарев С.В. Конструктивный протест: опыт общественного участия в принятии решений в городе Омске // Общество и человек в контексте трансформации современной России: Мат. международной научно-практической конференции. – Омск, ОмЮА, 2014. – С. 9-17.

Конструктивный протест: опыт общественного участия в принятии решений в городе Омске

Введение

Экологические проблемы, ставшие в конце 80-х годов одним из источников народного недовольства в СССР, вновь приобретают судьбоносный смысл. Отсутствие внятной и последовательной экологической политики в России в последние годы привели к ряду отклонений от курса на устойчивое развитие, который был обозначен в государственных документах середины 90-х. Приоритет экономических интересов над экологическими и социальными характерен и в использовании территории крупных городов, каковым и является Омск. Город с миллионным населением, с большим объёмом промышленных производств, построенный хаотично, без чёткого и эффективного плана, столкнулся с современными вызовами ещё в конце прошлого века. В 1995-1999 годах было выполнено исследование территории города и здоровья населения, определившее статус его территорий как «экологическое бедствие» и «чрезвычайная ситуация». Но действий по преодолению такой ситуации предпринято не было. В результате, все негативные тренды в управлении сохранились: по прежнему город практически не расширяется, новые производства не создаются, транспортные потоки не диверсифицируются. Особенно сильно экологическое состояние территории пострадало в связи с застройкой скверов и парков объектами капитального строительства, которая приобрела массовый характер, начиная с 2005 года.

Спусковой крючок

Процедура общественных слушаний, предусмотренная в правовых документах, выполняется и в Омске. Чаще всего такие мероприятия не привлекают большого количества участников. Связано это с тем, что информация по датам слушаний и по перечню рассматриваемых вопросов широко не представляется, а содержится только на официальных сайтах администрации, которые не пользуются популярностью. Но иногда активные горожане узнают о событии, тогда оно приобретает значимый характер.

Подобная ситуация сложилась и в начале мая 2013 года, когда горожанам стало известно о готовящемся переводе рекреационных земель в центре города (Воскресенский сквер в месте впадения реки Омь в реку Иртыш) и в парковой зоне (парк Победы) в специально созданную новую категорию, где разрешается капитальное строительство. Фактически на этих территориях предполагалось строительство колеса обозрения на месте исторического сквера рядом с Омской крепостью, а также строительство дома торжественных свадебных обрядов в мемориальном парке, посвящённом победе в Великой отечественной войне. И тогда молодой фотограф Анастасия Долгановская при помощи квалифицированных юристов составила Петицию против таких действий администрации и разместила её на одном из ресурсов для голосования. Количество голосующих за три-четыре дня приблизилось к тысяче, что для социально-пассивного Омска является очень большой цифрой. Одновременно Анастасия обратилась к экологическим движениям и краеведческим обществам с предложением поддержать протест, что и было сделано. Первое публичное выступление по поводу готовящихся изменений состоялось 7 мая 2013 года во время общественных слушаний по внесению изменений в правила землепользования. Администрация оказалась неподготовленная к спору с людьми, обладающими не только юридической подготовкой, но и историко-культурными знаниями и экологическими жизненными позициями. Бурная реакция

горожан привлекла большое количество СМИ, которые ретранслировали мнение граждан на широкую публику. Однако уже в ходе слушаний стало понятно, что администрация не будет учитывать мнения горожан, потому со стороны экологических движений им было публично заявлено о начале общественной кампании против застройки парков и скверов.

Митинги экспертов и шествие профессионалов

Кампания «ЗА Омск» стартовала с митинга в том сквере, на месте которого хотели построить колесо обозрения. Причём проект колеса предусматривал строительство трёхэтажного купола, над которым располагалась 50-ти метровая конструкция, а на берегу реки строилась многоярусная полуподземная парковка. Понимая, что обычным выкрикиванием протестных лозунгов и призывами к смене власти в городе, проблему не решить, митинг был выстроен по сценарию общественных слушаний. На территории, прилегающей к трибуне, расположили информацию о предполагаемом проекте, вплоть до обозначения места расположения с пометкой всех деревьев, которые будут вырублены. Кроме того, были размещены резюме на всех членов комиссии, которая приняла решение о переводе земель в новую территорию, а также варианты развития территории без строительства капитальных объектов. Список выступающих на митинге составлялся исходя из их профессиональной компетенции, и статуса в социальных группах. Среди ораторов были архитекторы, включая предыдущего главного архитектора города, историки, краеведы, экскурсовод по этой территории, специалисты по озеленению, поэты, юристы, представители казачества как носители исторической памяти крепости, экологические активисты, молодёжь. Были и депутаты Горсовета и Законодательного собрания, которые заранее не планировали выступать, но попросили слова, увидев очень положительную реакцию присутствующих на слова ораторов. Такой состав выступающих резко контрастировал с обычным общественно-политическим митингом, что привлекло внимание практически всех активных СМИ города, а также федеральных и региональных телеканалов и газет. Однако оптимистических оценок было очень мало, общее мнение сходилось к тому, что решение о застройке уже практически принято и общественный протест ничего не решает.

Действительно, положительной реакции на митинг со стороны мэрии не последовало, а на следующий день неожиданно поздно вечером в присутствии экологических активистов был полностью уничтожен сквер на одной из центральной улиц города возле Медицинской академии. Не помогло даже вмешательство природоохранного прокурора, который публично обещал остановить вырубку до выяснения обстоятельств и направил на место вырубки полицию. Этот факт уничтожения сквера послужил дополнительным информационным поводом и вывел отношения между мэрией и протестным движением на уровень явного противостояния. Однако движение «ЗА Омск» получило неожиданную поддержку со стороны региональной власти. Губернатор обратился с предложением к мэрии о пересмотре решения о строительстве колеса.

Тем временем кампания экспертов и профессионалов продолжалась, публиковались разъяснения о пользе скверов и парков и эколого-экономической необоснованности капитального строительства на озеленённых территориях, проводились пресс-конференции и круглые столы об экологических проблемах Омска, собирались подписи горожан с требованием о запрете перевода рекреационных земель в другую категорию.

Очередными массовыми мероприятиями стал автопробег по местам вырубленных скверов на центральных улицах города, который прошёл 25 мая 2013 года. Во время автопробега было подсчитано, что на двух центральных улицах Омска застроено более сорока скверов. Таким образом автопробег позволил привлечь внимание горожан к проблеме уничтожения зелёных насаждений по всему городу.

Активная позиция горожан, их способность оценивать происходящее с научной точки зрения и стремление привлечь профессионалов к обсуждению, сформировало особый имидж у движения «ЗА Омск», как экспертного сообщества, поддержанного

горожанами. Реакцией стало приглашение активистов на форум по разработке видения стратегии Омской области, который проходил в городе в конце мая – начале июня. Озвученные на форуме идеи по устойчивому развитию региона, выраженные в стратегии «Регион для людей», получили поддержку не только рабочих групп, но и лиц принимающих решение, включая губернатора, его замов и некоторых министров, что позволило сформировать конструктивную составляющую движения «ЗА Омск». Однако позже эти предложения были включены в окончательный вариант стратегии только частично, что позволяет говорить о необходимости обязательного общественного контроля прохождения предложений по административной иерархической системе управления.

Несмотря на публичную поддержку со стороны региональной власти, городская администрация продолжала продвигать идею строительства на месте скверов и парков, поэтому во Всемирный день охраны окружающей среды было организовано шествие и митинг «За скверы и парки города Омска». Путь шествия начинался от защищаемого сквера и проходил по центральной улице до сквера напротив городской администрации, который, кстати, тоже стоит в плане на снос. Среди выступающих снова были депутаты, специалисты из разных сфер науки, а также представители молодёжных организаций и течений. Реакция СМИ на проводимое мероприятие вновь была очень активная и разнообразная.

Через несколько дней сотни собранных подписей в защиту скверов и парков были направлены по адресам во все органы власти. Ожидая реакции на эти обращения, активисты движения продолжили лоббирование интересов горожан в городском совете, так как именно на его заседании и должно было быть принято окончательное решение. Видимо из-за протеста, сроки принятия решения в Городском совете были передвинуты, что с успехом использовалось в продвижении идеи защиты парков и скверов.

За прошедшие два месяца кампании в СМИ было опубликовано более двухсот материалов, включая репортажи на федеральном ОТР, центральных и региональных печатных изданиях, региональных теле-шоу, электронных СМИ и широкого участия блогеров.

Строим город сами

Продолжая конструктивную составляющую кампании, движение «ЗА Омск» решило организовать показательную процедуру общественного участия в организации общественного пространства на территории города. Такая инициатива в городе раньше не выдвигалась, но в процессе разработки стратегии Омской области, был разработан ряд предложений по реализации концепции «Регион для людей», среди которых: организация современного сквера на заброшенном месте. И такое место в городе Омске было – это территория рядом с Омским педагогическим университетом, выделенная под строительство, но не используемое инвестором уже много лет. В соответствии с технологией общественного участия, после объявления об инициативе организации общественного пространства, началась процедура сбора предложений в сети интернет, а затем, привлекая профессиональных архитекторов и организаторов пространств, разработан доклад о перспективах использования сквера, направленный в мэрию. Реакции из мэрии по-прежнему не поступало, несмотря на то, что было дано поручение со стороны губернатора Омской области, указывающее на необходимость подготовки в десятидневный срок материалов для рассмотрения.

Развивая идею вовлечения населения в процесс подготовки решений для развития территории города, активисты организовали специальную интерактивную площадку «Строим город сами», которая воплотилась в ходе Второго городского Пикника. На этой площадке располагались три макета разных городских пространств: исторического центра, абстрактного жилого района и территории планируемого сквера (названного в последствии блогерсквером). Подобная технология общественного обсуждения,

называемая «реальное планирование» используется в зарубежной практике общественного участия, но редко применяется в российской действительности. Опыт её использования в ходе кампании «ЗА Омск» показал, что горожане активно и с большим интересом принимают участие в подобных мероприятиях и высказывают не только своё мнение по расположению объектов капитального строительства и элементов озеленения на территории, но и готовы оценивать уже предложенные варианты, в том числе и содержащиеся в Генеральном плане города. Площадка «Строим город сами» привлекла и региональных лиц принимающих решение – её посетил губернатор Омской области и другие областные чиновники. В ходе дискуссии активистов движения «ЗА Омск» и губернатора выявились совместные интересы по развитию исторического центра города, что в последствии преобразовалось в новый общественный проект «Городское пространство «Омская крепость».

Ложка дёгтя в бочку мёда общественного участия

Однако опыт общественного участия выявил и критические места в технологии. Связаны они с тем, что после принятия решения оно должно быть исполнено, а отвечает за это аппарат исполнительной власти, который практически не заинтересован в общественном участии. Причин можно выделить несколько. Во-первых, общественное участие как процедура публичного формирования управленческого решения требует открытости органов управления, что в сложившейся системе «вертикали власти» практически невозможно. Во-вторых, квалификация чиновников, особенно среднего уровня, не позволяет им адекватно оценивать значимость общественного участия, так как они сформировались в условиях другой системы принятия решений. В-третьих, процедура общественного участия не имеет нормативно-правовых оснований, закреплённых в официальных документах, что не позволяет привлекать чиновников к ответственности в случае отказа от исполнения подготовленных решений.

В описываемом случае с блогерсквером произошло следующее. Материалы, одобренные населением и руководством области и переданные в администрацию города, не были использованы, и вместо комплексного освоения территории и организации общественного пространства, был создан проект транзитной дороги. Ландшафт был выровнен, зелёные насаждения уничтожены, посередине площадки проложено шестиметровое дорожное полотно. Таким образом, проект практически исключал использование территории в качестве зоны отдыха и досуга. Ошибкой общественного движения явилось то, что не был осуществлён постоянный контроль за ходом реализации проекта блогерсквера, а чиновники решили делать то, что им было более понятно и просто, не задумываясь о реальных пожеланиях горожан.

Городской совет переходит на сторону общественного движения

В Омском Городском совете существует процедура внесения изменений в Правила землепользования, которая включает и рассмотрение на профильном комитете. Зная это, активисты движения «ЗА Омск» обратились с мотивированной просьбой об отказе в организации особой рекреационной категории земель с возможностью капитального строительства и переводе в неё территорий Воскресенского сквера и Парка Победы. Одновременно проводилась разъяснительная работа с депутатскими фракциями и отдельными депутатами. В результате, на рассмотрение вопроса на заседании комитета были приглашены в качестве выступающих не только представители городской администрации, но и представители движения «ЗА Омск». Вопрос вызвал и ажиотажный интерес со стороны СМИ, которые использовали заседание комитета как информационный повод к рассказу о противостоянии горожан и администрации города.

В условиях медийной популярности темы депутаты приняли сторону горожан, что объясняется их публичным статусом и желанием показать себя ответственными людьми. В ходе обсуждения проекта изменений Правил землепользования высказывались резко негативные депутатские оценки рассматриваемого документа и в результате из проекта

было предложено убрать не только два пункта, вызвавших отрицательную реакцию горожан, но и ещё несколько десятков изменений, которые по мнению депутатов не имели достаточного основания. Таким образом, вопрос о переводе территории Воскресенского сквера и Парка Победы в другую категорию был полностью закрыт. Произошло это 17 июля 2013 года, на 65 день с момента объявления начала кампании «ЗА Омск».

Осторожные перспективы

Несмотря на категорический отказ Городского совета поддерживать идеи перевода рекреационных земель в другие категории, инвесторы таких проектов и администрация города не отказывается от своих планов. Сразу после заседания комитета, на котором было принято решение об отказе в предоставлении земель под строительство колеса обозрения в Воскресенском сквере, инвестор публично заявил, что не отказывается от своей идеи, перерегистрирует своё предприятие и вновь подаст заявку на тот же проект. Таким образом, проблема защиты зелёных насаждений от их уничтожения не перестала существовать, но движение «ЗА Омск» сформировало иную систему отношений между городской администрацией и инвестором, в которую вошли и представители интересов горожан, борющихся за повышение значимости экологической составляющей в городе. В частности, это уже дало свой эффект, когда желающие инвестировать в застройку зелёных зон, вынуждены были отказаться от подачи соответствующих заявок, когда выяснялось, что против выступают активисты движения «ЗА Омск». Примером может служить снятие с публичных слушаний материалов по проекту застройки зелёной зоны в районе Аграрного университета в ноябре 2013 года, сразу после публичного заявления движения «ЗА Омск» об участии в этой процедуре публичных слушаний.

Конкретным результатом деятельности движения стало и включение двух представителей в Комиссию по землеустройству при Департаменте архитектуры города Омска. Именно эта комиссия организует публичные слушания во видам разрешённого использования земель и отклонений от параметров строительства. Уже на первых публичных слушаниях, организованных в новом составе комиссии, в феврале 2014 года, материалы представлялись для всеобщего обозрения в подробном виде, была организована дискуссия, а несколько проектов, которые не устраивали жителей близлежащих территорий, были отклонены. В то же время, администрация города отказала в просьбе включить представителя общественности в состав комиссии, которая регулирует снос зелёных насаждений, объяснив это тем, что регламентом не предусмотрено участие в ней представителей горожан.

Таким образом, становится очевидным, что единственным последовательным защитником интересов горожан могут быть сами горожане, самоорганизовавшись вместе.