

Институциональная организация коллаборативного планирования в Канаде: механизмы вовлечения при подготовке мастер- плана Ванкувера

Анастасия Шохина

Введение

Одним из наиболее используемых способов разрешения конфликтов в развитых странах является коллаборация. Эта парадигма городского планирования объединяет ряд теоретических подходов, в том числе коммуникативный [Healey, 1997], делиберативный [Forester, 1999], аргументативный [Dryzek, 1994] и другие. Все они базируются на концепции рефлексивного диалога, посредством которого можно достичь консенсуса и соблюдения баланса интересов при городском планировании [Gualini, 2015].

Коллаборация в городском планировании обычно используется для решения городских проблем или для обсуждения конкретных проектов, которые должны быть реализованы. В основном она нацелена на достижение консенсуса внутри широкого круга разных городских стейкхолдеров, что в перспективе может быть в определенной степени превентивной мерой в городских конфликтах. Это обусловлено тем, что обсуждение (в различных его формах) конкретных стратегий развития территории стейкхолдерами, интересы которых различны, ведет к попытке реализации сбалансированного планировочного решения.

Шохина Анастасия Андреевна, аспирантка, факультет политических наук, Европейский университет в Санкт-Петербурге; Российская Федерация, 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, д. 6/1, А.
E-mail: ashokhina@eu.spb.ru

Канада является одной из стран, где механизмы широкого вовлечения стейкхолдеров применяются на всех уровнях планирования и проектирования: от локальных проектов благоустройства до проектов стратегий агломерационного масштаба. Анализ успешных кейсов канадской практики коллаборативного планирования позволит выявить институциональные условия и характерные черты механизмов вовлечения, что поможет внедрению этих механизмов в практику в тех государствах, где подобные подходы не являются преобладающими. Одним из самых репрезентативных кейсов последних лет является разработка нового мастер-плана Ванкувера, начало имплементации которого запланировано на 2022 год.

В разработке нового мастер-плана городской совет видел возможность вовлечь резидентов города, сообществ, некоммерческих организаций и жителей Ванкувера в содержательную дискуссию о том, каким видит свое будущее город. Поэтому была утверждена многоэтапная программа мероприятий по вовлечению широкого круга стейкхолдеров, рассчитанная на четыре года. При реализации этой программы организаторы намеревались исправить ошибки прошлых кампаний по планированию и проектированию, разработав специальные механизмы для вовлечения лиц, обычно слабо представленных в подобных процессах: люди с низким уровнем доходов, студенты других городов, молодежь коренных народов Канады, бездомные, жители, состоящие на учете социальных служб и правоохранительных органов. Кроме того, новым самостоятельным направлением стало вовлечение детей и подростков. В представленном исследовании проанализированы институциональная организация и этапы вовлечения широкого круга стейкхолдеров при подготовке мастер-плана Ванкувера в рамках теории коллаборативного планирования. Также проведен анализ правового регулирования этих механизмов в законодательстве провинции Британская Колумбия. Сделаны выводы об эффективности закрепления механизмов вовлечения широкого круга стейкхолдеров, а также предложены варианты внедрения подобного регулирования в другие правовые системы.

Однако методы коллаборации работают и в том случае, если конфликт все же возникнет в будущем на этапе реализации принятого документа планирования.

Важно отметить, что коллаборативные практики помимо прочего предполагают участие граждан в городском планировании и в целом в общественно-политической жизни, — для этого они должны быть интегрированы в процессы принятия решений, связанных с градостроительной деятельностью, в том числе через механизмы реализации их прав на осуществление местного самоуправления. Однако для этого необходима определенная арена и легально оформленные методы такого участия. В этом аспекте Канада, в частности провинция Британская Колумбия и ее столица Ванкувер, является репрезентативным примером для исследования практик вовлечения, так как процессы коллаборативного городского планирования там налажены и работают уже десятилетия. Более того, в практике уже сформировалось понятие «ванкуверизм», которое в том числе подразумевает коллаборативное планирование и проектирование как отличительную черту подхода к пространственному развитию города. Здесь есть разнообразные формы коллаборации: обсуждения, семинары, форумы, дебаты, гражданское жюри, совместные сессии. Кроме того, часть методологии разрешения городских конфликтов закреплена в работающей легальной рамке, которая и находится в фокусе данной статьи. Проанализировав организацию массового участия всех заинтересованных стейкхолдеров в стратегическом планировании города, мы считаем, что опыт Канады может быть интересен в перспективе мягкой имплементации некоторых механизмов с учетом правовых особенностей систем государства, где подобные механизмы могут быть внедрены.

В данной работе был использован метод исследования случаев, с помощью которого большинство исследователей в коллаборативной парадигме планирования изучают процессы формирования и трансформации партисипаторных городских политик [Healey, 1999; Innes, Booher, 2003]. С помощью этого метода здесь исследовались практики вовлечения при разработке мастер-плана Ванкувера, которая ведется с конца 2018 года. Также в работе использовался анализ документов и правовых актов, составляющих легальную рамку этих проектов и обеспечивающих работу механизмов вовлечения при подготовке нового мастер-плана Ванкувера.

Для анализа формальных механизмов участия и практической реализации этих механизмов использовались нормативные правовые акты провинции Британская Колумбия и города Ванкувера, а также материалы проектов пространственного развития территорий, осуществленных и планируемых при помощи методов коллаборативного планирования.

В данной работе мы изучим институциональную организацию массового вовлечения широкого круга стейкхолдеров в кейсе разработки мастер-плана Ванкувера, для чего проанализируем легальную рамку процессов вовлечения в провинции Британская Колумбия, и, наконец, на основе анализа кейса выработаем предложения по внедрению некоторых механизмов закрепления институтов коллаборации канадской системы в системы других стран, где подобные практики либо еще слабо развиты, либо развиваются, но не имеют правовых гарантий исполнения.

Одна из ключевых целей коллаборативного городского планирования состоит в том, что оно должно предопределять переход к инициативному городскому планированию, направленному на создание стратегических документов устойчивого развития. Это должно быть достигнуто с помощью процессов планирования и разработки политики с участием всех заинтересованных сторон [Albrechts, 2004]. Кроме того, практики коллаборативного планирования могут способствовать уменьшению дефицита демократии за счет сокращения разрыва между

Ключевые слова: коллаборативное планирование; вовлечение; городские конфликты; мастер-план; Канада

Цитирование: Шохина А. А. (2021) Институциональная организация коллаборативного планирования в Канаде: механизмы вовлечения при подготовке мастер-плана Ванкувера // Городские исследования и практики. Т. 6. № 3. С. 53–65. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp63202153-65>

властными институтами и гражданским обществом, тем самым повышая легитимность процессов городского планирования. Арены для обсуждений вопросов планирования, круглые столы, публичные консультации и аналогичные практики позволяют гражданам участвовать в процессах определения направлений пространственного развития города и принятия решений. Это увеличивает их политическое влияние в управлении существующими социально-пространственными отношениями [Healey, 2008]. Именно функционирующие арены для обсуждения способствуют развитию делиберализации процессов городского планирования, которая подразумевает, что городское планирование становится не просто открытым для участия всех заинтересованных лиц, а полностью выстраивается на основе общественного консенсуса и предшествующего ему открытого диалога.

Однако сторонники критической парадигмы планирования подвергают сомнению эффективность коллаборации как способа решения городских конфликтов. В частности, они задаются вопросами: возможно ли преодоление неравенства возможностей через диалог [Yiftachel, Huxley, 2000], в какой степени коммуникативные практики усиливают демократическую легитимность и возможно ли «коллаборативное планирование в неколлаборативном мире» [Brand, Gaffikin, 2007]? Причем о потенциально слабых сторонах коллаборации говорят как сами теоретики демократического коллаборативного подхода, так и представители более радикального анти-неолиберального подхода [Gualini, 2015]. Однако, учитывая рост популярности и применения практик коллаборативного планирования, сторонники и критики единодушны в своем призыве к дополнительным исследованиям, целью которых являются оценка сильных и слабых сторон коллаборативного планирования и определение руководящих принципов наилучшей практики для эффективной работы механизмов коллаборативного городского планирования.

В качестве опоры при анализе механизмов коллаборации мы используем концепцию DIAD, сформулированную городскими исследователями Джудит Иннес и Дэвидом Бухером. Она основана на теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса. Согласно этой концепции, оптимальный результат стратегий разрешения конфликтов должен достигаться за счет ориентированных на консенсус совеща-

тельных процессов [Innes, 2004]. В аббревиатуре DIAD исследователи отразили три необходимых условия для работы механизмов коллаборативного планирования на практике:

Разнообразие интересов (**D**iversity of Interests): полное вовлечение стейкхолдеров, которые считают себя заинтересованными лицами в городском планировании.

Взаимозависимость интересов (**I**nterdependence of Interests): признание стейкхолдерами того, что они должны зависеть друг от друга для удовлетворения интересов друг друга, то есть, чтобы прийти к компромиссному решению, стороны должны совместно пытаться сбалансировать свои интересы для их удовлетворения.

Ведение диалога (**A**uthentic **D**ialogue): участие всех стейкхолдеров в личной коммуникации.

Развивая в этой концепции теорию коммуникативного действия Хабермаса, Бухер и Иннес говорят тем не менее, что полностью выполнить условия DIAD невозможно. Однако концепция стала своеобразным эталоном, набором критериев, с помощью которых можно понять, насколько процесс планирования является коллаборативным [Innes, Booher, 2010].

Правовые формы участия жителей в городском планировании в Британской Колумбии

В Британской Колумбии вопрос участия граждан в городском планировании регулируется на нескольких уровнях. Во-первых, на региональном уровне есть два акта, довольно лаконично регламентирующих обязательность проведения публичных слушаний и консультаций с жителями: Закон о местном самоуправлении (Local Government Act)¹ и Ванкуверская хартия (Vancouver Charter)².

Статья 566 Ванкуверской хартии регламентирует обязательное проведение публичных слушаний по вопросам, касающимся градостроительного зонирования. Статья 562 Ванкуверской хартии уполномочивает городской совет заниматься организацией публичных слушаний и консультаций по вопросам принятия официально-

1. Local Government Act [RSBC2015]: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/r15001_00.

2. Vancouver Charter [SBC1953]: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/vanch_28#division_d1e47666/.

го плана развития (Official Development Plan). Все последующие механизмы коллаборации утверждаются непосредственно городским советом при разработке документа территориального планирования.

Раздел 3 части 14 Закона о местном самоуправлении (далее – Закон) посвящен публичным слушаниям при принятии подзаконных нормативных актов (bylaws), касающихся городского планирования и землепользования. Так, в статьях 465–470 Закона изложены требования к публичным слушаниям. Примечательно, что, если местная администрация организует публичные слушания по таким вопросам, как разрешения на застройку или разрешения на отклонения в застройке, которые по вышеуказанному Закону не подлежат обязательному вынесению на публичные слушания, необходимо следовать именно той процедуре, которая описана в Законе.

В соответствии со статьей 465 Закона, публичные слушания должны проводиться между первым и третьим чтениями принимаемого акта. Публичные слушания также требуются, если местное правительство желает изменить подзаконный акт, чтобы изменить вид разрешенного использования, увеличить разрешенную плотность использования или без согласия владельца уменьшить разрешенную плотность использования.

Хотя Закон не требует проведения публичных слушаний для актов зонирования, которые согласуются с Официальным планом сообщества, некоторые муниципалитеты по своей инициативе проводят слушания по всем актам о зонировании, чтобы избежать любых потенциальных конфликтов и ситуаций, когда мнение заинтересованных лиц не было услышано. Кроме того, такие муниципалитеты приводят в качестве аргумента то, что нынешние жители района (в отношении которого принимается акт), возможно, не жили там, когда был принят Официальный план сообщества, и, следовательно, могли не знать его положений или не иметь возможности внести свой вклад в этот план.

В статье 466 Закона изложены два типа требований к уведомлению о публичных слушаниях. Во-первых, информация о них должна публиковаться в местной газете. Кроме того, письменное уведомление должно быть отправлено всем владельцам и арендаторам собственности, подпадающим под действие принимаемого акта. Требование письменного уведомления не применяется, если постановление касается более чем 10 земельных участков,

принадлежащих 10 или более лицам. Местные органы власти могут вводить свои собственные требования для уведомлений о публичных слушаниях, дополняя положения регионального акта.

Публичные слушания предоставляют обществу – в том числе лицам, которые полагают, что их интерес может быть затронут предлагаемым подзаконным актом, – возможность высказаться или представить письменные комментарии к проекту нормативного акта, в соответствии со статьей 465.

Закон о местном самоуправлении требует, чтобы всем лицам, которые считают, что их интерес затрагивается принимаемым нормативным актом, была предоставлена возможность быть услышанными. Нормы естественного права как бы расширяют действие закона. Заинтересованным сторонам должна быть предоставлена возможность быть выслушанными и изложить свои аргументы при соблюдении процессуальных правил. Они также должны иметь возможность комментировать все материалы, рассматриваемые выборными должностными лицами. Это означает, что члены городского совета не должны в частном порядке общаться с какой-либо стороной слушания или рассматривать материалы, недоступные инициатору или заинтересованной стороне.

На слушании основная обязанность выборного должностного лица – выслушать то, что все заинтересованные лица говорят о принимаемом акте (согласно Закону, «все лица, которые считают, что их интерес затронут»). Слушания – это не форум, на котором выборные должностные лица должны дискутировать между собой или со сторонниками либо противниками: они должны выслушивать и (если необходимо для разъяснения позиции выступающего) задавать вопросы. Обсуждение в городском совете проводится после закрытия слушания.

Официальный план развития – это документ, в котором закреплены цели и направления политики городского развития, которые, в свою очередь, определяют решения по планированию и управлению землепользованием в пределах территории, охватываемой планом. При его принятии Законом о местном самоуправлении предусмотрено, что помимо публичных слушаний должны быть проведены консультации с различными стейкхолдерами. Частота консультаций предусматривается в каждом отдельном случае локальными нормативными актами.

Это особенность канадского городского коллаборативного планирования: Законом регулируется лишь общая форма коллаборации в виде публичных слушаний и консультаций, но сам спектр механизмов и арен, где непосредственно методами коллаборации стейкхолдеры приходят к консенсусу, предусматривается на уровне локальных актов, то есть дорожных карт, методических планов по вовлечению и прочих документов, формы которых Законом не определяются. Отдельными актами городского совета Ванкувера закрепляется обязательность исполнения планов по вовлечению, в результате возникает правовая гарантия, что документ городского планирования не будет принят, пока не пройдут все раунды коллаборации, предусмотренные локальным актом.

Новый мастер-план Ванкувера в системе документов территориального планирования

В настоящее время в Ванкувере нет всеобъемлющего плана именно городского, а не агломерационного уровня, который бы устанавливал широкое видение будущего и определял концепцию решений ключевых проблем целостно и стратегически. Единственный общегородской план развития Ванкувера был создан почти столет назад, в 1920-х годах, под руководством Комиссии по планированию Ванкувера. В 1995 году городской совет принял городские директивы о планировании, в которых были изложены направления и стратегии управления для центрального и других районов Ванкувера (neighbourhoods), коммунальных служб, экономики и окружающей среды. Отметим, однако, что директивы не являлись общегородской стратегией развития, так как лишь по отдельным отраслям определяли векторы городского развития. Эти директивы были приняты после трехлетнего процесса вовлечения общественности в разработку документа и стали основой для серии общегородских отраслевых планов, включая Транспортный план 1997 года и Стратегию финансового роста 2004 года. Городские директивы о планировании 1995 года также запустили процесс создания планов развития районов. В настоящее время развитие территорий и города (но лишь в отдельных отраслях) определяют районные планы, разработанные за последние десять лет, и общегородские отраслевые стратегии. Однако, по мнению городского совета, они не передают общегородское видение бу-

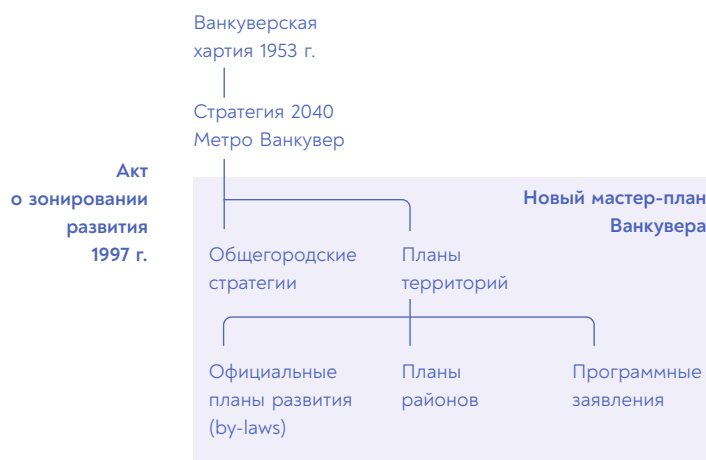


Рис. 1. Иерархия правовых актов территориального планирования Ванкувера
Источник: составлено автором.

дущего Ванкувера с четким пониманием приоритетов, особенно в свете современных вызовов. Разработка общегородского плана, которая началась в конце 2018 года и завершится к лету 2022 года, даст городу возможность привлечь широкий круг резидентов города, бизнес-сообщества, жителей Ванкувера и в целом всех заинтересованных лиц в содержательную дискуссию о том, какого будущего Ванкувер хочет для себя, а также какие стратегии развития использовать, учитывая необходимые компромиссы. Результатом подобного коллаборативного планирования должна стать концепция развития, которая позволит определить основные направления стратегического развития и понять, как распределять бюджетные потоки на достижение общегородских целей.

Но прежде всего нужно понять, какой статус будет у документа, подразумевающего такое широкое внедрение механизмов коллаборации, и как он встроится в иерархию уже существующих документов территориального планирования Ванкувера (рис. 1).

На верхнем уровне этой иерархии правовых актов находится Ванкуверская хартия. Нормы хартии регулируют, как работает город, какие подзаконные акты может издавать городской совет и как устанавливаются бюджеты. В соответствии с хартией городской совет имеет полномочия принимать подзаконные акты, регулирующие в том числе такие сферы, как планирование, градостроительное зонирование и землепользование.

Глава 27 хартии посвящена городскому планированию и зонированию. В соответствии со статьей 561 городской совет может инициировать принятие официальных планов развития территории (Official development plans, далее ODP). Пункт (a) ч. 2 этой же статьи уточняет, что план раз-

вития может быть как общегородским, так и для отдельной территории города или даже отдельного городского проекта. Ванкувер — город распланированных районов, где уже принято 11 планов развития таких территорий, однако в 2018 году городской совет принял решение воспользоваться нормой хартии, которая позволяет подготавливать общегородские планы развития, или мастер-планы, и на ее основе запустил процесс разработки нового городского плана Ванкувера.³

Следующей по юридической силе в иерархии правовых актов является региональная, или даже скорее агломерационная, Стратегия «Метро Ванкувер 2040», или «Большой Ванкувер 2040» (далее — Стратегия). Ванкувер является одним из 21 муниципалитета, входящих в Метро Ванкувер — агломерацию Ванкувера. Стратегия была принята в 1996 году и масштабно обновлена в 2013-м. В ходе ее обновления провели ряд мероприятий по вовлечению как жителей 21 муниципалитета, так и представителей администраций этих населенных пунктов. Первоначально команда по подготовке документа ездила по муниципалитетам и проводила там мероприятия, направленные на сбор идей: опросы, фокус-группы, совместные встречи жителей и экспертов. Вторым этапом стала подготовка первого документа-концепции и ее обсуждение представителями муниципалитетов, входящих в Большой Ванкувер, государственными организациями, негосударственными организациями и представителями местных сообществ. Затем по той же логике были подготовлены и обсуждены еще две версии стратегического документа регионального значения, в общей сложности процесс подготовки поправок к документу и получения обратной связи занял более трех лет. В ближайшие годы Метро (орган управления агломерационного развития) намерен обновить Стратегию регионального роста с горизонтом до 2050 года, и в рамках подготовки мероприятий по очередному обновлению Стратегии уже был принят План по вовлечению сообществ. Предполагается, что поправки определяют направления деятельности муниципалитетов по смягчению последствий изменения климата и адаптации к новым экологическим условиям.

Следующий, третий уровень актов — общегородские стратегии (City-wide Strategies), например Стратегия «Самый зеленый город» (Greenest City Action Plan), и планы территорий (Area Plans), которые подразделяются на планы районов (Neighborhood Plans), Программные заявления (Policy Statements) и Официальные планы развития (Official Development Plans). При этом только последние принимаются в форме подзаконного акта (by-laws), и мастер-план Ванкувера разрабатывается именно в этой форме. Разберем каждый из этих актов подробнее, но перед этим обратимся еще к одному нормативному акту Ванкувера, а именно к Акту о зонировании и развитии 1997 года (Zoning and Development By-law)⁴. Этим актом устанавливается градостроительное зонирование, по которому Ванкувер делится на зоны (zoning districts), для каждой из которых устанавливаются свои параметры и ограничения застройки.

Официальные планы развития — это планы будущего физического развития города или определенной части города, которые городской совет принимает в форме подзаконных актов. После принятия официального плана развития городской совет больше не может принимать какие-либо акты нижестоящего уровня, противоречащие этому официальному плану развития в отношении конкретной территории, если только это не общегородской акт.

Планы районов представляют собой всеобъемлющие комплексные программные документы, которые относятся к определенной административной единице города — району (neighborhood). Они содержат ряд целей и направлений, которые определяют более крупномасштабные решения по планированию и землепользованию.

Программные заявления описывают общие принципы планирования, которые будут определять будущее развитие определенной территории (как внутри районов, так и нескольких районов сразу). Как правило, они предшествуют изменениям зонирования большого участка в районе комплексного развития для конкретного района или квартала.

Подразумевается, что новый мастер-план Ванкувера, разрабатываемый общегородской стратегией в форме официаль-

3. Report to Council Standing Committee of Council on Policy and Strategic Priorities November 14, 2018: https://council.vancouver.ca/20181114/documents/pspc20181114min.pdf?_ga=2.265957903.1693803794.1600541324-984381329.1580218018.

4. Zoning and Development By-law 3575: <https://bylaws.vancouver.ca/zoning/>.

ного плана развития, будет объединяющим документом для общегородских стратегий и планов территории, своеобразной надстройкой над этими актами, а юридическая сила подзаконного акта будет обеспечивать его исполнение и простимулирует изменения в подчиняющиеся акты, если они не будут соответствовать общегородскому видению развития территории Ванкувера.

Что касается коллаборации при разработке мастер-плана столицы Британской Колумбии, городской совет подготовил принципы вовлечения, которым обязана следовать команда по подготовке мастер-плана. Среди этих принципов: вовлечение людей всех возрастов, представителей всех сообществ и всех секторов экономики города; обеспечение равенства в процессе, чтобы гарантировать, что мнения традиционно недостаточно представленных субъектов будут услышаны; обеспечение экспертизы и контроля местными сообществами; обеспечение вовлечения детей, подростков и молодежи; вариативность механизмов и способов участия.

Городской совет определил основные группы субъектов, которые важны для наиболее полного и активного вовлечения в разработку мастер-плана Ванкувера:

- *Коренные народы Канады, проживающие на территории Ванкувера: масквим, сквамиш и цлейл-ваутут.*
Мэр Ванкувера инициировал предварительные консультации с должностными лицами коренного населения, чтобы обсудить наиболее эффективный формат взаимодействия при создании нового мастер-плана. Власти Ванкувера считают вовлечение коренных народов особенно важным при городском планировании, поэтому было принято решение о том, что команда по организации разработки мастер-плана инициирует, а городской бюджет субсидирует создание специальной штатной должности планировщика-медиатора (который обязательно должен быть представителем коренных народов) между коренными народами и основной командой планировщиков. Кроме того, ради обеспечения коллаборации при мастер-планировании предусмотрено выделение бюджетных средств для Исполнительного совета коренных народов (MVAEC).
- *Некоммерческие общественные организации.*
Городской совет принял решение предоставить финансовые субсидии круп-

нейшим общественным организациям для поддержки их деятельности по вовлечению как людей, которые обращаются в эти общественные организации, так и самих работников этих объединений.

- *Межправительственные организации и партнеры по реализации.*
Ряд правительственных организаций и государственных поставщиков услуг сотрудничают с городом, чтобы предоставить необходимую инфраструктуру, которая не может быть обеспечена только на городском уровне (например, высшие государственные органы, органы здравоохранения, школьные советы и т.д.).
- *Гражданские организации и другие группы стейкхолдеров.*
Разнообразные заинтересованные организации и ассоциации представляют различные интересы на всей территории Ванкувера. В этих организациях часто представлены субъекты, которые имеют активную позицию по поводу городских проблем: бизнес-сообщества, организации отдельных экономических секторов, академические учреждения и другие организации, представляющие интересы самых разных городских стейкхолдеров.

Несмотря на формальное выделение групп стейкхолдеров, участие которых имеет особую важность, по мнению городского совета, фактический круг участников коллаборативного планирования в данном кейсе шире. Ими являются:

- сообщества, не объединенные в некоммерческие организации (жители, арендаторы, владельцы недвижимости, владельцы бизнеса и сотрудники местных предприятий);
- сообщества, объединенные в некоммерческие организации (общественные организации, ассоциации по развитию бизнеса, жилые дома, религиозные организации, некоммерческие поставщики услуг, кооперативы и другие ассоциации);
- органы региональной и местной власти, а также представители бюджетного сектора (местные органы власти коренных народов Канады, другие высшие правительственные и региональные органы, деловые и другие заинтересованные организации, университеты, академические сообщества и школьные

советы, портовые и транзитные органы, органы здравоохранения и другие);

- городская команда по подготовке мастер-плана; она координирует процессы вовлечения, организует весь спектр мероприятий, где стейкхолдеры обсуждают будущий проект мастер-плана. На основе всех собранных мнений и данных команда будет готовить промежуточные проекты мастер-плана, а также финальный вариант и передаст его на утверждение городского совета;
- консультативные комитеты городского совета, состоящие из представителей городских департаментов и учреждений, а также из представителей экспертного сообщества по отраслевым вопросам. Они задействованы на протяжении всего процесса, чтобы высказываться по вопросам, имеющим непосредственное отношение к их полномочиям;
- городские агентства – комиссары Совета парка, члены Библиотечного совета и члены Совета полиции, приглашенные в качестве активных наблюдателей в процессах планирования, Агентство по экономической политике;
- городской совет, который обеспечивает общий надзор за процессом планирования, распределяет ресурсы и играет ключевую роль в принятии решений при утверждении результатов плана на ключевых этапах процесса и при окончательном утверждении плана, а также является активным наблюдателем в процессах планирования. Совет также играет роль в координировании коллаборации с коренными народами, а также с представителями других правительств и учреждений.

Роли каждого из субъектов коллаборативного планирования представлены на схеме ниже (рис. 2):

Таким образом, на схеме мы видим три глобальных этапа обсуждений, в которые вовлекаются все заинтересованные стороны:

- *первый раунд* вовлечения, подразумевающий широкий сбор мнений, проведение социологических исследований, общение и разъяснение роли в подготовке мастер-плана;
- *второй раунд* для определения ключевых проблем и направлений их решения, а также формулирование принципов, в соответствии с которыми будет выстраиваться стратегия пространственного развития;



Рис. 2. Роли субъектов коллаборативного проектирования
Источник: составлено автором на основе материалов городского совета Ванкувера.

* Указывает на принятие городским советом промежуточных и финальных актов-решений по рассмотрению и утверждению результатов мастер-плана.

- *третий этап*, в который включены все, это итоговый раунд обсуждений уже готового варианта документа для внесения в него финальных поправок, после чего документ будет принят в форме подзаконного акта городским советом.

В целом логика подготовки стратегического документа повторяет логику подготовки поправок к Стратегии «Метро Ванкувер 2040», но характер отношений и формальная иерархия акторов не аналогичны; впрочем, главное, что соблюден принцип равенства голосов всех заинтересованных стейкхолдеров при подготовке документа территориального планирования.

Команда по подготовке мастер-плана участвует на всех этапах разработки документа, кроме оценки стратегических направлений мастер-плана, так как это прерогатива профильных агентств администрации Ванкувера, в частности Агентства по экономической политике, задача которого – оценить прежде всего экономическую составляющую стратегических направлений.

К августу 2020 года был завершен первый раунд коллаборации с многочисленными стейкхолдерами. В общей сложности в обсуждение нового мастер-плана уже было вовлечено около 60000 чел. (приблизительно каждый десятый житель города). В ходе первого этапа было проведено более 10000 экспресс-интервью, принято более 48000 уникальных предложений, за-

мечаний и комментариев, было проведено более 90 воркшопов, где участвовало около 2000 жителей Ванкувера.

Важно отметить, что на этапе вовлечения команда по подготовке этого мастер-плана решила отдельно заняться привлечением групп людей, которые подвергаются маргинализации и в связи с этим имеют определенные барьеры. Эти группы в основном состоят из людей с низким уровнем доверия к администрации, среди которых были обозначены студенты, молодежь коренных народов, бездомные, люди с низким достатком или состоящие на учете социальных служб.

По итогам первого раунда был определен круг самых острых вопросов, беспокоящих людей: доступность жилья, бездомные, изменение климата, транспорт. Большинство респондентов объединяют три основных опасения по поводу будущей жизни в городе: изменение климата, доступность жилья, расходы на проживание в Ванкувере.

На май 2020 года был назначен большой саммит сообществ, который должен был включать в себя презентации, воркшопы по планированию, цикл дискуссий для обмена идеями между представителями разных сообществ. Но в связи с эпидемиологической ситуацией саммит отменили, а вся очная кампания была приостановлена на два месяца ввиду введенных карантинных мер.

Спустя два месяца было принято решение немного трансформировать дальнейшую программу по вовлечению городских стейкхолдеров, адаптировав ее под новый контекст городского развития во время эпидемии. Во-первых, было решено скорректировать сроки разработки мастер-плана, методы и средства вовлечения и бюджет на кампанию по разработке мастер-плана. Во-вторых, провести дополнительные социологические исследования, связанные с изменениями в жизни горожан из-за эпидемиологической ситуации. Организационная группа по разработке мастер-плана обозначила появление нового условия городского планирования в виде ограничений пользования городским пространством в условиях эпидемии, а также подчеркнула некую темпоральную неопределенность в отношении сохранения и возвращения карантинных мер.

Кроме того, одним из последних новшеств кампании по разработке мастер-плана Ванкувера стало вовлечение детей и подростков. Этот механизм коллаборации выполняет сразу две цели. Во-первых,

просветительно-образовательную, когда в доступном для детей формате объясняется, что такое городское планирование и почему важно быть среди тех, кто влияет на развитие города и определяет дальнейшие векторы его развития. Во-вторых, коллаборативную — мнение несовершеннолетних тоже важно при разработке мастер-плана Ванкувера, так как они являются активными пользователями городского пространства и многих объектов городской инфраструктуры. Так, к концу первого этапа вовлечения было проведено несколько воркшопов для детей и подростков, в которых было 200 участников; кроме того, было проведено 65 экспресс-интервью с детьми.

Следующий этап начался уже в октябре 2020 года и продолжался до мая 2021 года. На этом этапе обсуждались различные концептуальные модели развития Ванкувера, и снова было вовлечено большое число стейкхолдеров, которые выразили свое мнение по поводу путей развития города. На моделях развития, которые найдут отклик у большинства стейкхолдеров, разработки мастер-плана сосредоточатся на следующих этапах при подготовке более детального документа.

Таким образом, на основе анализа текущего процесса коллаборативного городского планирования в Ванкувере можно выделить его ключевые черты.

Во-первых, *высокий уровень инклюзивности* — как социальной, так и физической. Такой уровень инклюзивности обусловлен многолетней работой механизмов гражданского общества, а также существованием демократической системы, подразумевающей развитый рынок частной собственности и сопутствующий ей набор правомочий. Однако эта же система обуславливает и вовлечение тех субъектов, которые юридически не имеют прав на объекты недвижимости, находящиеся на территории, но так или иначе влияют на пространство и являются его пользователями. Этого в ванкуверской системе уже достаточно для того, чтобы такие субъекты были вовлечены в процесс городского планирования и наравне с собственниками недвижимости определяли будущее развитие территории.

Во-вторых, *многоэтапность*. В разработке городского плана Ванкувера есть три больших этапа: изучение существующего положения вещей и широкий сбор мнений посредством механизмов коллаборации; разработка рабочих вариантов стратегии развития города и формирова-

ние концепции развития параллельно с «тестированием» этих стратегий при помощи сбора мнений о каждом из предложенных вариантов; разработка финального документа и его имплементация во все отраслевые документы территориального планирования. Каждый из трех крупных этапов внутри делится на более мелкие этапы. Важно отметить, что в каждом из них организуется процесс широкого вовлечения стейкхолдеров для получения обратной связи по предложениям и последующей работе с полученными мнениями.

В-третьих, *долгосрочность*. Процесс разработки стратегического плана, начиная с одобрения инициативы разработки подобного документа и заканчивая принятием документа в форме нормативного правового акта, занимает четыре года непрерывной комплексной работы, состоящей из нескольких стадий и этапов вовлечения.

В-четвертых, *мультиагентность*. Как показывает схема на рис. 2, в разработке стратегического плана Ванкувера участвует широкий круг субъектов – от представителей власти, которая оформит волю совокупности лиц в нормативный правовой акт, до представителей широкой общественности, некоммерческих организаций и коренных народов Канады. Установление консенсуса между ними позволит сформировать итоговый стратегический документ. Такая мультиагентность обеспечивает дифференциацию интересов и попытку совместить широкий спектр сталкивающихся интересов в одной долгосрочной стратегии развития.

В-пятых, *обязательность решений*, принятых посредством коллаборации. Весь процесс коллаборации обеспечен правовыми гарантиями, которыми связывает себя представительный орган власти Ванкувера, принимая документ стратегического планирования. Это гарантирует исполнение того, к чему пришли и при формировании общего видения, и при разработке непосредственного стратегического документа территориального планирования.

В-шестых, *адаптивность*. Об адаптивности процесса коллаборативного городского планирования в Ванкувере свидетельствует гибкость программы действий по вовлечению и изменению содержательной части действий, направленных на формирование общего видения и в конечном итоге стратегии городского развития. В частности, об этом говорит оперативное включение в повестку вопроса посткаран-

тинного города и способов выхода из разного рода проблемных ситуаций, возникших из-за эпидемиологической обстановки и влияющих на город и его жителей.

Заключение

Таким образом, по результатам анализа кейса коллаборативного планирования в Ванкувере и анализа нормативных актов, регулирующих коллаборацию в правовых системах Канады, можно прийти к следующим выводам: на примере подготовки мастер-плана Ванкувера можно признать, что весь процесс городского планирования в Канаде подчинен делиберативным практикам взаимодействия, которые описаны в трудах исследователей парадигмы коллаборативного планирования. Подходы к вовлечению и организации диалога между городскими стейкхолдерами строятся на основе принципов разрешения потенциальных конфликтов через широкое обсуждение, где все стороны в момент этого обсуждения равны. В Канаде это равенство при планировании достигается с помощью различных механизмов и участия широкого ряда институций, позволяющих эти механизмы реализовывать. Так, формальным инициатором создания мастер-плана Ванкувера является городской совет Ванкувера, но фактически он сразу же инициировал создание рабочих и организаторских групп, в которые входят не только представители публичной власти, но и представители различных общественных организаций, представители бизнеса, работающего на территории города, и т. д. Это говорит о том, что городское планирование стремится уравнивать в положении всех заинтересованных субъектов, и это делается не для того, чтобы просто получить обратную связь по готовому проекту документа территориального планирования, а для того, чтобы создать этот документ территориального планирования в ходе дискуссии уравненных лиц. По сути эта практика соответствует правилам дискурса в теории коммуникативного действия Хабермаса и в общем виде удовлетворяет условиям концепции DIAD Иннес и Бухера. Немаловажным является и то, что канадская система городского планирования устанавливает довольно низкий порог на вход в круг субъектов, принимающих участие в коллаборативном планировании, посредством декларации об участии «всех заинтересованных лиц», а также специальных программ вовлечения лиц, которые нередко остаются в тени при принятии та-

кого рода решений. Кроме того, опыт привлечения детей и подростков видится крайне актуальным новшеством, так как решает сразу несколько задач, одна из которых просветительская, и такого рода меры по привлечению детей и подростков будут иметь долгосрочные эффекты. Так, в ходе данного исследования в качестве одной из важнейших черт коллаборативного городского планирования была выделена инклюзивность, которая реализуется во всем процессе – от этапа инициативы до финального принятия документа территориального планирования – главного результата коллаборации.

На институциональном уровне разработки был проанализирован институт публичных слушаний в Британской Колумбии. На законодательном уровне публичные слушания дополнены институтом консультаций. На уровне локальных актов институт консультаций реализуется через большой спектр механизмов коллаборации – от сбора мнений посредством опросов и интервью до больших круглых столов, воркшопов и мастерских, куда вовлекаются все городские стейкхолдеры. Спецификой Канады является то, что во всех городах, в том числе в Ванкувере, посредством локальных актов городских советов обеспечивается обязательность решений, принятых на аренах коллаборации, которые также определяются актами локального уровня.

Проведенный анализ институциональных механизмов обеспечения вовлечения при городском планировании и проектировании потенциально может быть основой для выработки рекомендаций по изменению нормативного регулирования градостроительной деятельности в том, что касается вовлечения городских стейкхолдеров. Чтобы обеспечить максимально возможную инклюзивность процесса партисипаторного проектирования и планирования, необходимо закрепление на правовом уровне широкого или даже неограниченного круга субъектов, которые имеют право принимать участие в слушаниях, консультациях или других формах участия. Целью такой меры является недопущение игнорирования интересов других стейкхолдеров территории и повышение неформальной легитимности решений, принятых по результатам таких практик вовлечения.

Кроме того, многоэтапность мероприятий по вовлечению способствует устойчивости принимаемых решений ввиду большего количества итераций с целью

сбалансировать интересы широкого круга стейкхолдеров. Поэтому в тех системах планирования, где предусмотрен единый этап слушаний или консультаций, целесообразнее было бы предусматривать многоэтапность. Если закон предусматривает проведение публичных слушаний только один раз, то в целях организации полноценного диалога между всеми городскими стейкхолдерами, в ходе которого они могут прийти к определенному консенсусу по вопросам городского развития, рекомендуется, чтобы этот диалог состоялся как можно раньше. Если предусмотреть норму, в соответствии с которой первый этап публичных слушаний будет проходить сразу после инициации разработки документа территориального планирования, то это поможет сформировать более сбалансированную с точки зрения интересов стейкхолдеров концепцию проекта, на основании которой будет разрабатываться и сам проект.

Кроме того, многообразие механизмов коллаборации можно постепенно внедрять и в тех контекстах, где формы вовлечения не предполагают такое многообразие, как в Канаде. Так, видится целесообразным подготовить сначала акт рекомендательного характера, который может методически регламентировать различные формы вовлечения. Такой инструмент поможет городской публичной власти выбрать и адаптировать наиболее удобные механизмы вовлечения в зависимости от масштаба территории, для которой нужно разработать документ территориального планирования. Однако если предусмотреть только формат рекомендательного акта, то есть риск, что акт не будет применяться. Поэтому предлагается на законодательном уровне принять норму, в которой будет устанавливаться обязательность использования хотя бы одного из предложенных в методическом акте механизмов коллаборации.

Таким образом, если механизмы вовлечения будут оформлены в соответствующую правовую рамку и это приведет к формированию и развитию институциональных арен, где стейкхолдеры смогут посредством разных форм диалога прийти к консенсусу при проектировании и планировании, то это потенциально приведет к повсеместному развитию коллаборативного планирования, а внедрение лучших практик с учетом региональных правовых контекстов сможет способствовать достижению наиболее эффективных результатов городского планирования.

Источники

- Albrechts L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined // *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 31. P. 743–758.
- Brand R., Gaffikin F. (2007) Collaborative Planning in an Uncollaborative World // *Planning Theory*. Vol. 6 (3). P. 282–313.
- Dryzek J.S. (1994) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Forester J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gualini E. (2015) *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York: Routledge.
- Healey P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey P. (1999) Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places // *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 19 (2). P. 111–121.
- Healey P. (2008) The Pragmatic Tradition in Planning Thought // *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 28 (3). P. 277–292.
- Innes J. (2004) Consensus Building: Clarifications for the Critics // *Planning Theory*. Vol. 3 (1). P. 5–20.
- Innes J.E., Booher D.E. (2010) *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Oxford: Routledge.
- Local Government Act [RSBC2015]. Режим доступа: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/r15001_00 (дата обращения: 19.09.2020).
- Report to Council Standing Committee of Council on Policy and Strategic Priorities November 14, 15, 27 and 2018. Режим доступа: https://council.vancouver.ca/20181114/documents/pspc20181114min.pdf?_ga=2.265957903.1693803794.1600541324-984381329.1580218018 (дата обращения: 19.09.2020).
- Vancouver Charter [SBC1953]. Режим доступа: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/vanch_28#division_d1e47666 (дата обращения: 19.09.2020).
- Yiftachel O., Huxley (2000) Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory // *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24 (4). P. 907–913.
- Zoning and Development By-law 3575. Режим доступа: <https://bylaws.vancouver.ca/zoning/> (дата обращения: 19.09.2020).

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF COLLABORATIVE PLANNING IN CANADA: Engagement Practices in the Vancouver Master-Plan Development

Anastasiia A. Shokhina, PhD Student, Department of Political Science, European University at St. Petersburg; 6/1A Gagarinskaya str., St. Petersburg, 191187, Russian Federation. E-mail: ashokhina@eu.spb.ru

Abstract. Canada is considered to be a country where the broad involvement of all relevant stakeholders apply to all tiers of planning and design: from local urban design projects to metropolitan-scale development strategies. This case-study of successful practices of collaborative planning identifies the institutional conditions and attributes of the tools for implementing such mechanisms in the countries where participatory practices are not yet common. The Vancouver master-plan development is a recent representative case. The Vancouver City Council (VCC) considers the master-plan development as a chance to meaningfully and deeply engage all residents, communities, and non-profit organizations in a significant conversation about what kind of future Vancouver wants for itself. In 2018, the VCC adopted a multi-stage program for the wide-ranging engagement of all city stakeholders for four years. Through a special program, VCC staff set a goal to involve underrepresented groups of citizens: low-income families, foreign students, First Nation young adults, and homeless people. As a new branch of engagement, a program for children and adolescents was launched. As a part of this study the institutional collaborative planning framework and the phases of involvement during the master-plan development were analyzed in terms of collaborative planning theory. The legal framework of these mechanisms in British Columbia was also analyzed. Based on this case-study, conclusions were reached on the effectiveness of the legal framing of collaboration planning mechanisms and implementation options were proposed for other countries..

Keywords: collaborative planning; engagement; urban conflicts; masterplan; Canada

Citation: Shokhina A.A. (2021) The Institutional Framework of Collaborative Planning in Canada: Engagement Practices in the Vancouver Master-Plan Development. *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 3, pp. 53–65. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp63202153-65>

References

- Albrechts L. (2004) Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, no 31, pp. 743–758.
- Brand R., Gaffikin F. (2007) Collaborative Planning in an Uncollaborative World. *Planning Theory*, no 6 (3), pp. 282–313.

- Dryzek J.S. (1994) *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Forester J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gualini E. (2015) *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York: Routledge.
- Healey P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey P. (1999) Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, no 19 (2), pp. 111–121.
- Healey P. (2008) The Pragmatic Tradition in Planning Thought. *Journal of Planning Education and Research*, no 28 (3), pp. 277–292.
- Innes J. (2004) Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*, no 3 (1), pp. 5–20.
- Innes J.E., Booher D.E. (2010) *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Oxford: Routledge.
- Local Government Act [RSBC2015]. Available at: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/r15001_00 (accessed 19 September 2020).
- Report to Council Standing Committee of Council on Policy and Strategic Priorities November 14, 15, 27 and 2018. Available at: https://council.vancouver.ca/20181114/documents/pspc20181114min.pdf?_ga=2.265957903.1693803794.1600541324-984381329.1580218018 (accessed 19 September 2020).
- Vancouver Charter [SBC1953] (1953) Available at: https://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/vanch_28#division_d1e47666 (accessed 19 September 2020).
- Yiftachel O. Huxley (2000) Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in Planning Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, no 24 (4), pp. 907–913.
- Zoning and Development By-law 3575. Available at: <https://bylaws.vancouver.ca/zoning/> (accessed 19 September 2020).