

ГОРОДСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ГОРОДСКАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ ЖИТЕЛЕЙ И ЗАСТРОЙЩИКОВ В СИТУАЦИИ КОНФЛИКТА

Андрей Владимирович Семенов
(andreymenov@comparativestudies.ru),
Ирина Константиновна Шевцова,
Всеволод Дмитриевич Бедерсон

Центр сравнительных исторических и политических исследований, Пермский государственный научно-исследовательский университет, Пермь, Россия

Цитирование: Семенов А.В., Шевцова И.К., Бедерсон В.Д. (2018) Городская мобилизация и градостроительная политика: стратегическое взаимодействие местных жителей и застройщиков в ситуации конфликта. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 21(3): 140–169. <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.3.7>

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимодействия застройщиков и местных жителей в ситуации градостроительных конфликтов. На основании теории «стратегии конфликта» Томаса Шеллинга мы моделируем градостроительные конфликты в качестве разновидности стратегического торга (переговоров) между застройщиками и местными жителями и показываем, что для нее характерны взаимоисключающие предпочтения и, как следствие, отсутствие взаимовыгодного исхода. Модель последовательной игры с полной информацией указывает на то, что для девелоперов уступки (существенные изменения или отмена проекта застройки) являются наименее предпочтительным исходом, а недовольные застройкой местные жители, ожидая отсутствия уступок со стороны девелопера, либо предпочитают не ввязываться в конфликт, либо используют низкокзатратные формы мобилизации. Наконец модель предсказывает, что значимые характеристики политического контекста могут менять ожидания игроков, корректируя ход игры. Мы проверяем допущения и наблюдаемые следствия теоретической модели на основе анализа семи городских конфликтов в трех городах — Пермь (Россия), Винница (Украина) и Бонн (Германия). Данные о конфликтах собраны в ходе 75 полуструктурированных интервью с представителями активистов, бизнеса и органов власти в течение 2017–2018 гг., с помощью анализа медиа, а также полевой работы. Анализ показывает, что реальное взаимодействие включает в себя элементы рационального расчета: стороны так или иначе имеют ожидания относительно поведения друг друга, которые отражают предпочтения и оценку вероятности того или иного исхода. Застройщики воспринимают уступки как «последнюю меру» в свя-

зи с объемом инвестиций, затраченных на разработку проекта. Жители, осознавая неравенство ресурсов, мобилизуют организационные и эмоциональные ресурсы, которые позволяют провести переоценку шансов на успех в конфликте. Политико-институциональный контекст (электоральные циклы, доступность влиятельных союзников, уровень подотчетности власти) связан с мобилизацией, а в одном из изучаемых случаев и с исходом конфликта. Мы заключаем, что рациональная модель поведения сторон градостроительного конфликта имеет свои ограничения, тем не менее она отражает фундаментальные противоречия в ожиданиях сторон и стратегиях участия в конфликте.

Ключевые слова: теория игр, политическая мобилизация, градостроительство, локальная политика, гражданский активизм.

Начало 2000-х годов с их бурным экономическим ростом стало временем значительных преобразований городов по всему миру. Высокий спрос на недвижимость, приток ресурсов в сферу градостроительства, а также менявшиеся правила игры заложили основу для стремительного расширения и качественного изменения городского пространства, равно как вызвали очередной виток дебатов по поводу «парадигм городского планирования» (Brindley, Rydin, Stoker 2005; Rydin 2013). Приток ресурсов и активные действия застройщиков по освоению городской среды не мог не вызвать конфликты с другими группами интересов: публичной властью, активистами, экспертами и местными жителями. Вопросы сохранения архитектурного облика или исторического наследия, создания комфортной среды, транспортной инфраструктуры, развития городской периферии и многие другие вопросы встали в центр городской повестки дня. По всему миру, от Буэнос-Айреса до Пекина и Мумбаи, от Москвы до Киева, действия застройщиков вызвали ответную реакцию со стороны местного сообщества. В России в одних случаях противостояние принимало крайне острый характер: в столице конфликт на Патриарших прудах (Большой и Малый Козихинский переулки) вовлек представителей высшей политической элиты, включая депутатов Государственной Думы и мэра Москвы, и доходил до поджогов и столкновений защитников с представителями застройщика (Argenbright 2016). В других случаях в той же Москве жителям удавалось отстаивать свои интересы более эффективно (Медведев 2017). Несмотря на примеры конструктивных исходов, противостояние застройщиков и местных жителей доминирует.

Какая логика лежит в основании конфликтов между девелоперами и местными сообществами? Чем руководствуются стороны конфликта и какие ожидания имеют в отношении друг друга? Как на эти стратегии влияет контекст (в первую очередь экономический и политический)? Ответ

на эти вопросы традиционно принято искать в динамике отношений городской власти и местного строительного бизнеса, который наиболее заинтересован в выстраивании устойчивых и долгосрочных отношений с властью ввиду специфики своих активов (Wood 2004; Krebs 2005; Тев 2006). Теории машин роста (Molotch 1976) и городских режимов (Stone 2005 и др.) долгое время оставались основными объяснительными моделями взаимодействия участников городских конфликтов: полагалось, что сила машин роста задает динамику и определяет исходы градостроительных конфликтов. Теория городских режимов уделяла большее внимание структурным характеристикам, однако также подчеркивала ключевой характер тесных взаимодействий между бизнесом и властью. Конфликтологическая традиция фокусируется на важности типологизации субъектов городских конфликтов, сфер их столкновений (от плотности расселения и спор соседей до жилищной и градостроительной политики), каналов пересечения интересов различных уровней управления конфликтами (Кольба 2012; 2016; Глухова, Кольба, Соколов 2017).

В статье мы исходим из альтернативной объяснительной модели, которая основывается на теории «стратегии конфликта» Томаса Шеллинга (Шеллинг 2007). Мы полагаем, что градостроительные конфликты представляют собой разновидность стратегического взаимодействия между застройщиками и местными жителями. В ситуации взаимодействия «по умолчанию» предпочтения застройщиков и местных жителей/активистов являются взаимоисключающими, поэтому первые будут пытаться игнорировать или обойти требования граждан, тогда как для последних издержки коллективных действий будут препятствовать мобилизации ввиду рациональных ожиданий неуступчивости девелоперов. Уникальным равновесием в такой ситуации является отсутствие мобилизации со стороны местных жителей и уступок со стороны девелоперов. Если все-таки жители прибегают к коллективным действиям, оспаривающим проект застройки, универсальным ответом застройщика на любую форму протеста будут попытки подавить или обойти требования протестующих. Абсолютные уступки (прекращение проекта) со стороны застройщика, таким образом, оказываются крайне маловероятным сценарием. В то же время исход взаимодействий определяется рядом контекстуальных характеристик, которые могут изменять характер взаимодействия или отдельные его характеристики (такие как издержки и выгоды участников).

Для иллюстрации этой теории мы используем данные о семи городских конфликтах в трех городах — Пермь (Россия), Винница (Украина) и Бонн (Германия). Эмпирический анализ демонстрирует релевантность основных допущений (необходимость триггеров для запуска мобилизации,

приоритет экономических интересов у застройщика и неготовность идти на существенные уступки), а также влияние контекста. Сравнение семи конфликтов показывает, что в периоды изобилия ресурсов у застройщиков меньше стимулов выстраивать кооперативные взаимодействия с жителями территории, открытая политическая среда способствует вовлечению публичной власти в процесс переговоров, а наличие институционализированных каналов взаимодействия между сторонами конфликта поддерживает общественную активность на высоком уровне. Тем не менее контекстуальные характеристики не меняют принципиально баланс издержек и выгод для застройщиков и активистов, что ведет к схожим исходам вне зависимости от контекста.

В начале статьи мы представим модель стратегических взаимодействий участников градостроительных конфликтов, сформулируем наблюдаемые следствия из этой модели, далее обратимся к эмпирическим случаям городской мобилизации, которые иллюстрируют различные исходы взаимодействия застройщиков и активистов. В дискуссии мы остановимся на обсуждении значимости контекстуальных характеристик городских конфликтов, возможностях и ограничениях представленной модели и предложим дальнейшие направления для исследований.

Стратегическое взаимодействие застройщиков и граждан

Градостроительный процесс с неизбежностью затрагивает интересы жителей территории, поскольку связан с изменением жизненного пространства индивидов и коллективов (Fagence 2014). Застройка нового микрорайона, смена функционального использования земельного участка или изменение архитектурного облика центральных лиц — все эти ситуации являются поводом для мобилизации и могут быть представлены как торг/переговоры по поводу преобразования городской среды, в ходе которых участники обмениваются сигналами о собственных предпочтениях и готовности эти предпочтения отстаивать. Принципиальная особенность такого рода переговоров — асимметрия в информации и несовершенство в коммуникациях: девелопер по определению обладает большим объемом знаний относительно проекта застройки, а также ресурсами и, как правило, доступом к каналам влияния на процесс принятия решений по поводу проекта. Каналы коммуникации между участниками (публичные слушания, комиссии по землепользованию и застройке, обсуждения и т.д.) могут отличаться по своим характеристикам (широте, интенсивности, степени инклюзивности) в зависимости от контекста, однако даже в расширенных вариантах их использование носит эпизодический характер.

Томас Шеллинг описывает переговоры как процесс обмена угрозами и обещаниями в среде с несовершенной коммуникацией (Шеллинг 2007). В случае с градостроительными конфликтами коллективные действия граждан выступают сигналом несогласия с проектом застройки, а также готовности местных жителей причинить серьезные издержки власти и девелоперам. Таким образом, конфликт по поводу городской застройки можно представить в форме последовательной игры с двумя игроками (застройщик и местные жители/активисты)*. Набор доступных стратегий для последних состоит из следующих действий: а) бездействие; б) мобилизация низкой степени интенсивности (без применения публичных протестов); в) интенсивная мобилизация с коллективными протестами**. Застройщик, в свою очередь, может а) игнорировать любые действия активистов; б) попытаться подавить мобилизацию или «обойти» требования; в) пойти на значительные уступки по проекту либо отказаться от его реализации. Предпочтительным исходом для местных жителей в такой игре будет отказ от реализации проекта (например, отказ от строительства многоэтажного дома на месте внутреннего двора или от реновации исторического здания с превращением его в торговый центр). Для застройщика ситуация конфликта не несет положительного выигрыша, поэтому сохранение статус-кво и реализация проекта в изначальном виде является наиболее предпочтительным вариантом.

Реализация определенных стратегий сопряжена с затратами. Чем выше интенсивность мобилизации жителей/активистов, тем больше ресурсов необходимо на нее тратить. При этом затраты на мобилизацию (даже самую интенсивную) должны быть меньше, чем издержки от проекта, иначе коллективные действия в принципе не имеют смысла. Обозначим затраты граждан на «низкую» и «высокую» мобилизацию как -2 и -4 со-

* Псылка о двух игроках в ситуации градостроительного конфликта является аналитическим упрощением ситуации: кроме жителей и застройщиков в городских конфликтах принимают участие публичная власть, а также эксперты, журналисты, политики и другие заинтересованные стороны. Поскольку в статье нас интересует именно линия взаимодействия «застройщики — жители», мы ограничиваем нашу модель двумя игроками. Моделирование других линий взаимодействия может стать предметом отдельных статей.

** Пороговым критерием для стратегии «интенсивная мобилизация» выступает включение в репертуар оспаривания публичных протестов, поскольку они сопряжены с рисками и затратами на коллективные действия. Это не исключает использования тактик оспаривания через официальные инстанции или медиа, но указывает на готовность местных жителей идти до конца.

ответственно*. Поскольку мобилизация происходит со стороны неподконтрольных застройщику акторов, рассчитать значимость и силу которых он не в состоянии, коллективные действия налагают на него издержки, в два раза превышающие затраты активистов (-4 и -8 соответственно). Действия застройщика также сопряжены с затратами. При попытке подавить протест он несет меньшие издержки (по крайней мере так может казаться застройщику), чем при уступке, таким образом, для стратегий «подавить/обойти» и «уступить» затраты составляют -4, -10. Подавление протеста также наносит ущерб активистам (это могут быть судебные тяжбы, применение насилия, давление) в размере -8. Таким образом, пространство исходов для этой игры принимает форму таблицы 1.

Таблица 1

**Пространство исходов конфликтной ситуации
по поводу городской застройки**

Активисты	Застройщик		
	Игнорировать	Подавить/обойти	Уступить
Без мобилизации	-10*, 0*	-18*, -4	10*, -10
Низкая мобилизация	-12, -4*	-20, -8	8, -14
Высокая мобилизация	-14, -8*	-26, -12	6, -18

Согласно Шеллингу, ситуация торга характеризуется обменом взаимными угрозами и обещаниями, которые определяют динамику взаимодействия (Шеллинг 2007). В этой связи последовательность действий сторон имеет значение: местные жители реагируют на определенные действия застройщика, который, в свою очередь, выстраивает стратегию исходя из действий активистов. Таким образом, игра может быть представлена в расширенном виде: активисты/местные жители должны принять решение оспаривать проект коллективно или нет и в какой форме (с низкой или высокой степенью мобилизации). На следующем шаге застройщик реагирует на ту или иную форму мобилизации, либо идя на уступки, либо пытаясь разобраться с гражданами другими способами, после чего игра заканчивается. Мы предполагаем, что игроки имеют пол-

* Абсолютные значения выигрышей и затрат условны и отражают только порядок предпочтений (см.: Tadelis 2013: 7). Иными словами, важны порядковые отношения в выигрышах, связанных с определенным курсом действий, конкретные значения могут быть изменены. Главное, чтобы выигрыши описывали допущения модели о порядке предпочтений игроков.

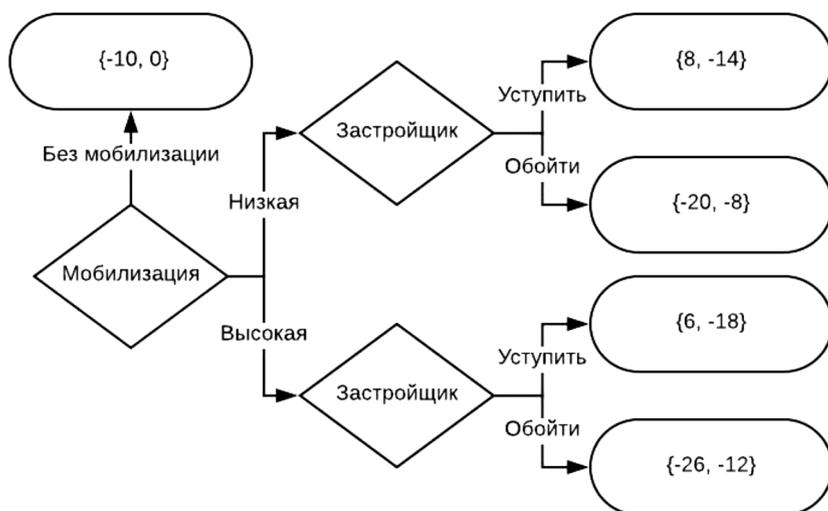


Рис. 1. Мобилизация вокруг проекта застройки
(расширенная форма теоретико-игровой модели)

ную информацию о возможных стратегиях и исходах, что позволяет найти решение игры — сочетание оптимальных стратегий для обеих сторон.

На рисунке 1 представлена игра в расширенной форме. Метод обратной индукции указывает на существование равновесия, совершенного на подыграх. Предположим, мы оказались в верхнем узле игровой ситуации, когда мобилизация носит низкий характер, какова должна быть стратегия застройщика, максимизирующая его выгоду? Текущая структура предполагает, что таковой стратегией будет «обойти», поскольку -8 больше, чем -14 . Во втором случае застройщик не только отказывается от проекта в его первоначальном виде, но и несет затраты, связанные с последствиями мобилизации. Зная, что застройщик будет стремиться всячески обойти последствия мобилизации, активисты сравнивают выигрыш в -20 , в который включены издержки от реализации проекта, от мобилизации и действий застройщика и выигрыш в -10 , связанный с неудобствами от застройки. Последний является более благоприятным исходом для них, и в результате мобилизация в этом сценарии оказывается невыгодной.

Схожим образом можно рассмотреть ситуацию с высокой мобилизацией. Сравнивая издержки от уступок и мобилизации (-18) и от мобили-

зации и стратегии «в обход» (-12), застройщики имеют в виду последнюю в качестве рациональной. Зная об этом, активисты сравнивают исход в -26 и в -10 и предпочитают оставаться дома. Поскольку застройщик в случае мобилизации будет выбирать стратегию «обойти/подавить» (уступки являются строго доминируемой стратегией) и активисты знают об этом, они могут сравнить выгоды от низкой и высокой мобилизации (-8; -12) и прийти к выводу, что первая стратегия сопряжена с меньшими издержками. Таким образом, у данной игры существует уникальное равновесие {(БЕЗ МОБИЛИЗАЦИИ, низкая мобилизация), подавить/обойти}. Иными словами, для жителей изначальный статус-кво предпочтительнее, потому что в случае мобилизации они имеют основания полагать, что застройщик не пойдет на уступки и использует свои ресурсы для подавления активности или решения проблемы другими способами. Данное равновесие является единственным, поскольку в игре нет одновременных ходов и набор выигрышей уникален для каждого игрока.

Согласно нашей модели, в ситуации противоречия интересов местных жителей и застройщиков мы должны наблюдать отсутствие мобилизации, поскольку жители, уверенные, что застройщик не пойдет на уступки, предпочитают оставаться дома. Для мобилизации эти ожидания должны измениться (к примеру, у активистов появляются группы поддержки, которые увеличивают их ресурсы для противостояния застройщику), либо значение приобретают другие факторы, например эмоции, чувства несправедливости, солидарности и т.п. Наиболее рациональная стратегия для застройщиков — игнорировать любые действия местных жителей. Наличие реакции, как правило, связано с политико-институциональным контекстом (давление со стороны чиновников или необходимость проведения публичных слушаний). Но даже если среда вынуждает девелоперов реагировать, оптимальным выбором для них будет стратегия «обойти».

Эмпирически наблюдаемыми следствиями из модели являются следующие положения: 1) для мобилизации в ситуации градостроительного конфликта рациональных стимулов будет недостаточно, потому что сам конфликт для жителей/активистов будет окрашиваться эмоционально/этически; 2) для мобилизации высокой интенсивности местным жителям требуются дополнительные ресурсы; 3) в ходе конфликта застройщики в первую очередь будут прибегать к действиям, направленным на подавление/рассеивание мобилизации, любые уступки будут восприниматься как последняя мера. В дополнение к прямым следствиям можно также предположить, что политико-институциональный контекст (правовая среда, характеристики политического режима, электоральные циклы)

будет влиять на выбор тактических средств, но не на принципиальную структуру предпочтений и исходов.

Городские конфликты в Перми, Виннице и Бонне

Для эмпирической проверки мы используем плотное описание семи случаев городских конфликтов в Перми, Виннице и Бонне. Случаи были отобраны для обеспечения вариации в политическом контексте (электоральный авторитаризм, переходная демократия, устоявшаяся демократия) и экономическом развитии (стагнация, экономический рост, стабильная экономика), при этом все три случая представляют собой «нестоличные», но значимые города. В каждом из этих городов был проведен предварительный анализ городских конфликтов за период 2006–2016 гг. и были отобраны семь случаев, в которых взаимодействие сторон так или иначе ограничивалось местным уровнем, а исходы этого взаимодействия отличались между собой. На следующем этапе был произведен плотный анализ каждого случая, включая проведение интервью со сторонами конфликта, внешними экспертами, анализ сообщений СМИ, документов (включая судебные слушания) и других источников. Ключевым источником данных являются интервью, которые проводились в 2017–2018 гг. Гайд включал в себя вопросы, посвященные отношению и участию респондента в одном из отобранных конфликтов, оценке качества взаимодействия городских властей, застройщиков и местных жителей, процессам согласования интересов различных групп по поводу проектов городского развития. Всего было проведено 75 интервью в трех городах.

Случаи «Сада соловьев» и строительства торгового центра в микрорайоне Краснова в Перми

Конфликт вокруг «Сада соловьев» является иллюстрацией сценария с низкой мобилизацией, которая поддерживается в течение длительного срока. При этом застройщик не шел на уступки и не предпринимал активных усилий для подавления мобилизации. Конфликтная ситуация стала следствием приватизации участков садовых кооперативов в черте города в 2000-е годы в отсутствие кадастрового учета малых городских рек. В долине реки Уинка в советское время был организован садовый кооператив, участки которого располагались по склонам лога. Во второй половине 1990-х — начале 2000-х кооператив фактически прекратил существование. К 2010 г. все земельные участки были приватизированы, в результате чего территория оказалась разделена между частными собственниками и перестала быть зоной ответственности городской администрации. Вместе с тем речка Уинка, не поставленная на кадастровый

учет, которому подлежат водные объекты, не попала под действие водоохранного законодательства. В итоге прибрежная территория реки оказалась включена в приватизированные земельные участки. Юридическая коллизия подкреплялась еще и тем, что в соответствии с генеральным планом Перми прибрежные территории Уинки, как и других малых рек в городе, должны были использоваться исключительно в качестве рекреационных и зеленых территорий, где застройка недопустима.

В середине нулевых годов жители домов около реки Уинки проявили инициативу по обустройству прибрежной территории и очистке реки. Позже эта инициатива выросла в некоммерческий и неформальный проект «Сад соловьев на речке Уинке». Несмотря на то что «Сад соловьев» не имел официального статуса парка или иного рекреационного городского участка, городские и районные власти поддерживали активность местных жителей по благоустройству в том числе через предоставление муниципальных грантов.

Одновременно с инициативой местных жителей один из собственников приватизированных территорий выкупил земельные участки у других владельцев с целью дальнейшей продажи застройщику или муниципалитету. На протяжении 2009–2013 гг. собственник участков время от времени демонстрировал поддержку местным жителям и активистам «Сада соловьев», при этом подчеркивая, что если дело дойдет до реализации своей земельной собственности, его интересы будут поставлены выше представителей инициативы. Респондент описывает историю возникновения конфликта следующим образом: *«Мы вышли с предложением на город, получили поддержку, узнали, что здесь заброшенные сады, не городская земля, город не может ее чистить. <...> Мы начали... обустроить территорию, думая, что здесь будет парк, и формально это парк. И в один прекрасный момент оказалось, что пока мы обустроивали, нашлись... риэлторы, они эту землю... кусочками оформляют на разных лиц, меняют собственность, <...> в нарушение. Почему в нарушение? Потому что они в собственность отдают не только берег, но еще и реку»* (респондент В., жен., май 2017, общественный активист).

Открытой стадии конфликт достиг в 2016–2017 гг., когда возник проект строительства многоэтажного дома на вершине одного из склонов реки. Почти одновременно с этим собственник, выкупивший земельные участки, возвел забор, ограничив доступ к своей земле. Оба события вызвали сопротивление как местных жителей, так и неформального объединения экологов и правозащитников — пермской «Зеленой коалиции». Местные жители уже были объединены в сообщество «Сад соловьев», имели поддержку общественных организаций, что дало импульс для новой

волны мобилизации. Общественный резонанс (поддержка экспертов и СМИ) изменило конфигурацию сторон взаимодействия: в качестве медиатора между собственником земли и активистами выступило Пермское отделение штаба ОНФ, один из лидеров которого собрал круглый стол по вопросу защиты долин малых рек в Перми и казусу «Сада соловьев». За столом переговоров удалось собрать активистов, местных жителей, представителей администрации и собственника земли (строительная компания «Пермский квартал»). Стороны не пришли к консенсусу, но публично озвучили свои позиции: собственник не отказывается от своего проекта, заинтересован в реализации земли и действует в соответствии с правом собственности, но осознает репутационные риски, связанные с давлением общественности; активисты настаивают на системном решении проблемы всех малых рек в городе и их защиты со стороны власти; представители администрации выбрали положение «над схваткой», в то же время обозначив, что юридических механизмов давления на стороны у них нет.

Круглый стол показал, и это подтверждалось в нескольких интервью с участниками конфликта, что сложившийся баланс (собственник оформил землю на себя, но фактически ее не использовал, а активисты создавали неформальный городской парк на его территории) был нарушен возведением забора вокруг территории собственника. Один из респондентов объяснял это так: «[конфликт начался с того, что] *собственник возвел забор, и тем самым вызвал огонь на себя, потому что если бы он этого не сделал, никто бы, включая местных активистов, прежде всего они не заметили бы, что там есть какие-то владельцы, которые имеют какие-то виды на эту территорию, и их взгляды расходятся с обустройством Сада соловьев*» (респондент Л., муж., июль 2017, представитель ОНФ). Иными словами, действия собственника стали сигналом о нарушении статус-кво и поводом для мобилизации.

В феврале 2017 г. состоялись публичные слушания, на которые поступили две инициативы: от застройщика — установить территории градостроительный статус Ц-2, позволяющий коммерческую и жилую застройку, от активистов — установить рекреационный статус территории. Публичные слушания не смогли разрешить конфликт, в результате решение по статусу территории было оставлено за городской властью. Стороны не были готовы уступать: активисты были готовы продолжать бороться за сохранение и легализацию сада, а девелопер имел планы на строительство.

Представитель местного органа власти отмечал в интервью, что обе стороны конфликта — собственник и местные жители/активисты —

относились к публичным слушаниям как к месту, где они могут воздействовать друг на друга в институциональных рамках и повлиять на поведение друг друга: *«Была подготовлена некая градостроительная документация, которая пошла на публичное обсуждение — публичные обсуждения проходили жарко, с большим количеством участников, с огромным количеством возражений против деятельности как той, так и другой стороны. <...> две, назовем так, противоборствующих, хотя там просто у них разные цели, стороны встретились, обменялись впечатлениями в рамках... стандартного формата»* (респондент Т2, муж., сентябрь 2017, чиновник).

Говоря терминологией нашего подхода, в случае «Сада соловьев» имела место низкая мобилизация жителей, которые не предпринимали попыток публичного протеста, думая разрешить конфликт компромиссно и в правовом порядке, собственника устраивал статус-кво, он не был готов идти на уступки и каких-либо значительных издержек от поддержания ситуации «по умолчанию» он фактически не нес. Однако позже собственник решил перейти к активным действиям для реализации своего проекта и ограничил свою землю забором. Это подтолкнуло местных жителей к новым шагам, которые при этом не были направлены на повышение мобилизации. Местные жители ограничились переговорами и попыткой давления на оппонента через третьи стороны (ОНФ, союзников), а также предприняли попытку включить реку Уинку в федеральный кадастровый перечень водоохранных объектов.

Гражданам удалось на протяжении длительного времени сохранить проблему «Сада соловьев» в публичной повестке города, очевидно, в силу контекстно значимой и сложной для местных и региональных властей проблемы долин малых рек, внимания к проблеме со стороны ОНФ и экспертной поддержки местных жителей со стороны профессиональных экологов и активистов. Однако активность, даже продолжительная, не подвигла собственника пойти на уступки, отказаться от своего проекта трансформации территории. В настоящее время конфликт находится в замороженном состоянии. Данный кейс представляет собой исход с низкой мобилизацией местных жителей и стремлением противоположной стороны «обойти» сопротивление (–20; –8). «Замороженный» статус конфликта свидетельствует о том, что жители, несмотря на приложенные усилия и понесенные издержки, не добились уступок со стороны девелопера, однако последний также не приблизился к реализации своего проекта.

Кейс строительства торгового центра на месте сквера в микрорайоне Краснова в Перми представляет собой ситуацию с высокой степенью мобилизации местных жителей. В 2013 г. Администрация Перми в лице

профильного департамента передала предпринимателю в аренду земельный участок в микрорайоне Краснова. Позже этот участок еще дважды передавался в аренду другим бизнесменам, последний обладатель арендных прав Л. Архипова решила использовать участок под строительство торгового центра. В соответствии с правилами зонирования городских территорий и договором аренды данный земельный участок имеет статус Ц-2, позволяющий коммерческую застройку. В октябре 2014 г. был возведен забор, и начались подготовительные мероприятия, что вызвало недовольство местных жителей.

Недовольство жителей было связано с тем, что участок фактически использовался в качестве сквера, места отдыха, ввиду дефицита других рекреационных или зеленых пространств в микрорайоне. Местные жители пытались остановить строительство, организовав митинг под эгидой КПРФ. Далее жители проводили акции протеста уже без партийных флагов, собирали подписи, развешивали на строительном заборе плакаты против стройки. Затем местные активисты подали в суд. Известность лидера локального протеста против застройки сквера позволила сделать событие публичным, хотя широкой общегородской протестной мобилизации она не вызвала. Помимо акций протеста, защитниками сквера было сформулировано предложение к застройщику, позиционируемое как паллиативное: строительство торгового центра с общедоступным парком на крыше. Идея не была поддержана застройщиком, который в целом избегал контактов с протестующими.

КПРФ через местную комсомольскую организацию пыталась защитить сквер и принудить городскую власть взять ситуацию под контроль. Для этого комсомольцы предприняли попытку позиционировать сквер как место памяти о Великой Отечественной войне и создать официальный сквер с соответствующим названием, покушение на застройку которого будет сравнимо с кощунством. Однако эта инициатива не была поддержана ни местными жителями, ни властью и не привела к успеху.

В 2015 г. торговый центр был возведен и введен в эксплуатацию. Протесты местных жителей и политических активистов не смогли остановить застройщика. Судебный процесс также не достиг успеха: суд вынес решение, что застройщик не нарушил норм. Интервью лидера местных активистов хорошо иллюстрирует логику стратегического взаимодействия, указывая на провал стратегии мобилизации: *«Все формы были: протесты, и к главе района ходили, и митинги устраивали, и забор увешали этими самыми плакатами, привлекая внимание <...> И когда мы увидели, когда назначено судебное заседание, <...> я как человек из бизнеса сказал нашим: давайте признаем: <...> здание построят раньше суда. Если даже решение*

суда будет, что строительство незаконно, то будут задействованы механизмы, которые позволяют легализовать здание. <...> Я помню, на одном из заседания инициативной группы сказал: <...> давайте посмотрим правде в глаза, эту борьбу мы проиграли» (респондент Т., муж., октябрь 2017, общественный активист). Тем не менее активистам удалось получить компенсации от застройщика: через полгода после сдачи торгового центра он при поддержке власти выделил средства на обустройства небольшого (по сравнению со спорным участком) сквера в другом месте микрорайона Краснова.

Несмотря на то что в разрешение конфликта не удалось включить внешних акторов (городскую власть, политические организации, кроме комсомола КПРФ), местные жители активно начали в борьбу за городское пространство, в том числе с помощью протестных акций. Застройщик скорее проигнорировал действия активистов, понеся издержки на правовую защиту проекта и представительство в судах, а также на компенсационные посадки после ввода объекта в эксплуатацию, но реализовав проект в изначальном виде. Таким образом, данный конфликт привел к исходу, при котором жители ввиду интенсивной мобилизации несут максимальные издержки, вынуждают девелопера преодолевать сопротивление, но не могут добиться значительных уступок с его стороны (-26; -12).

Случаи строительства «Облачного молла» и стадиона в Виннице

В Виннице в центре нашего внимания оказались застройка одной из центральных площадей города и конфликт по поводу строительства стадиона школы № 18. В первом поводом для конфликта стало строительство на центральной улице города (Соборной) торгового центра “Cloud Mall”. Проект реализовывался на небольшой площади между зданиями «Укртелекома» и католической церковью святой Девы Марии. По плану застройки 1987 г. тут должна была расположиться рекреационная зона, однако в 1990–2000-х годах с земельным участком ничего не происходило. В июле 2013 г. земля была выставлена на аукцион и сдана в аренду компании “Reikarз Group”, основанной бизнесменами Русланом Мельнюком и Сергеем Бряловским. Договор аренды подписал Владимир Гройсман (мэр Винницы на тот момент, председатель Верховной Рады с ноября 2014 г. и премьер-министр Украины с апреля 2016 г.), он же утвердил архитектурный дизайн четырехэтажного здания в стиле хай-тек, который контрастировал как с советским обликом здания «Укртелекома», так и с католической церковью.

Первоначальная мобилизация жителей была связана с внезапным появлением забора вокруг предполагаемого места строительства в апреле

2015 г. Против строительства выступил целый ряд групп и организаций: гражданские активисты, которых возмутило нарушение процедур (отсутствие публичных слушаний по проекту, нарушение норм функционального зонирования); местные эксперты по историко-архитектурному наследию, которые указали на нарушение целостности архитектурного облика центра города; католическая община и прихожане храма Святой Девы Марии, для которых строительство торгового центра угрожало целостности здания церкви. Жители и активисты подготовили электронную петицию на имя президента Украины Петра Порошенко, в которой призывали полностью отказаться от проекта. В ответ на недовольство Сергей Бряловский в интервью местному телевидению заявил: *«По поводу недовольных, я скажу, что они всегда будут. Мы готовы выслушать их предложения. Менять проект? Вы же прекрасно понимаете, что до утверждения, проектная документация проходит довольно длительную процедуру согласований... Я не готов сегодня сказать, станем ли мы ее менять»* (Новости Винницы 2015).

Издание “Vlasno.info” опубликовало журналистское расследование, в котором указывалось, что разрешения на строительство были выданы без соблюдения законодательства, в частности без публичных слушаний и конкурса архитектурных проектов. На основе этого расследования протестующих поддержали представители политической партии «Укроп» Игоря Коломойского, которые состояли в конфликте с группой Порошенко-Гройсмана. Депутат Верховной Рады от партии Виталий Куприн подал заявление в МВД Украины по поводу незаконных действий местной власти и застройщика (милиция не нашла состава преступления). В свою очередь, позиция застройщика была поддержана городской администрацией, главным архитектором Винницы Александром Рекутой и, предположительно, корпорацией «Рошен». Представители католической общины также утверждали, что в конфликт вовлечены криминальные группировки, поскольку община получала угрозы от девелопера по поводу участия в протестах.

Случай строительства «Облачного молла» иллюстрирует исход со слабой мобилизацией и ответной реакцией «обойти/подавить» со стороны застройщика с исходом –20, –8. Переход к активному оспариванию проекта случился благодаря неопределенности статуса земельного участка: противники строительства указывали на процедурные нарушения, а также противоречия проекта документам планирования. Несмотря на множество аргументов против строительства, которые были отражены в петициях в органы власти, мобилизация носила низкоинтенсивный характер, а активисты оценивали свои шансы на успех как невысокие.

Широкого участия горожан в протесте не наблюдалось, в основном в нем были задействованы общественные активисты, эксперты (такие как бывший главный архитектор города Сергей Царенко) и активные члены католической общины. Застройщик, в свою очередь, не собирался идти на уступки: предположительно, его силами было организовано давление на католическую общину с целью демобилизовать активистов, также велись переговоры с местной администрацией по поводу изменения проекта и возможных дополнительных затратах на облагораживание территории. Итогом процесса стали незначительные уступки, которые заключались в изменении элементов дизайна проекта, а также обязательствах застройщика облагородит прилегающую территорию.

Случай со стадионом школы № 18 в Виннице является примером последовательности «интенсивная мобилизация» — «подавить/обойти». Конфликт возник в 2013 г. вокруг инвестиционного соглашения между городской администрацией Винницы и девелопером. Соглашение предполагало, что последний получит землю под застройку многоэтажного жилого дома в обмен на обновление спортивного комплекса школ № 18 и № 25 (микрорайон Вышенка). Такого рода инвестиционное соглашение было успешно реализовано в этом же районе двумя годами ранее, Борис Гройсман (на тот момент мэр Винницы) приводил в пример подобного рода сотрудничество как передовой опыт. По процедуре проект реновации должны были пройти публичные слушания, которые состоялись в июне 2013 г., однако на них более половины участников проголосовало «против». Администрация города вместе с застройщиком в одностороннем порядке изменили план застройки, поменяв местами площадки для строительства жилого дома и спорткомплекса, в результате чего территория под последним была значительно сокращена, а вместо одного здания застройщик получил разрешение на строительство двух. Этот обмен также предполагал переназначение использования земельного участка, которым владели муниципальные учреждения, с категории «под спортивные учреждения» на категорию «под жилищное строительство», что требовало решения Кабинета министров Украины на национальном уровне. Кроме того, поскольку обмен предполагал значительные изменения первоначального плана застройки, должны были быть проведены повторные публичные слушания.

Все эти изменения были проведены достаточно быстро через городской совет Винницы, однако в силу многочисленных нарушений в строительстве вмешались надзорные инстанции и суд. В октябре 2013 г. новый проект был опубликован в местных медиа. Тогда же прошли публичные слушания по измененному проекту, но без приглашения местных жителей.

Мобилизация была спровоцирована различиями в презентационных материалах застройщика и реальной проектной документацией, которую удалось получить активистам. В проектной документации было указано, что два дома будут построены на территории бывшей спортивной площадки. После того как застройщик установил забор вокруг земельного участка под жилой дом и начал привозить технику, местные жители, убежденные в отсутствии правовых оснований, попытались блокировать стройку. К местным жителям присоединился ряд местных оппозиционных политиков — представителей партий «Батькивщина», «Народный контроль», «Свобода», «Народное движение Украины», «Региональная социалистическая национальная ассамблея», «Партии пенсионеров Украины».

Противостояние между местными жителями и застройщиком продолжилось в ноябре 2013 г. 20 ноября местные жители попытались снести забор, в ответ на что группа молодых людей (предположительно, связанных с застройщиком) применила физическую силу к протестующим. Параллельно с противостоянием на улице инициативная группа против строительства опротестовала решения городского совета в суде, а группа «Вышенка за стадион», предположительно поддерживаемая администрацией города, попробовала также через суд легализовать эти решения. Винницкий апелляционный административный суд в июле 2014 г. постановил прекратить строительство, в результате чего 14 июля активисты перекрыли подъезд рабочей техники к месту строительства. Однако инженер стройки заявил, что решение суда не вступило в силу и стройка продолжится. 17 июля активисты во главе с Сергеем Праводовым (Партия пенсионеров) проиграли суд по прекращению стройки, несмотря на положительные решения судов низшей инстанции. В результате спортивная площадка была построена на новом месте, значительно меньшем по размеру, но застройщик построил только один жилой дом вместо запланированных двух.

Как и в предыдущем случае, мобилизация произошла в силу того, что правовая основа проекта была под вопросом, а его обсуждение проводилось с процедурными нарушениями. Наличие широкой поддержки со стороны политических и общественных групп позволило нарастить масштаб мобилизации, прямые действия местных жителей по блокаде строительной площадки и изменившийся политический контекст в 2014 г. повысили издержки для застройщика в реализации стратегии «подавить/обойти». Таким образом, данный конфликт описывает исход –26, –12 (интенсивная мобилизация — стратегия «обойти»). Застройщик не пошел на уступки, инициировал создание группы в поддержку проекта, использовал «титишек» для преодоления блокады, в итоге смог реализовать

первую часть проекта (строительство жилого дома на месте бывшего стадиона), но отказался от планов на строительство на прилегающем земельном участке.

*Случаи застройки привокзальной площади
и квартала «Виктория» в Бонне*

Три городских конфликта Бонна, два из которых связаны с реконструкцией привокзальных территорий, иллюстрируют три различных исхода игры. Первый конфликт, связанный с привокзальными территориями, сопровождался низкой мобилизацией, но при этом завершился уступками девелопера (отказом от дальнейшего строительства). Второй конфликт по поводу реконструкции территорий вокруг вокзала, также сопровождавшийся низкой мобилизацией, завершился проигрышем активистов, а девелопер использовал стратегию «обойти/подавить». И наконец, в третьем конфликте вокруг перестройки квартала «Виктория» девелопер также избрал стратегию «обойти/подавить», хотя конфликт и сопровождался высокой мобилизацией местного сообщества.

Конфликт вокруг реконструкции территории городского вокзала Бонна начался в 2002 г. и проходил в два этапа. Поскольку два этапа конфликта завершились различными исходами, мы рассматриваем их как две отдельные конфликтные ситуации.

В 2002 г. администрация Бонна, проведя процедуру сбора заявок на реализацию проекта реконструкции привокзальных территорий, по одобрению городского совета сделала выбор в пользу фирмы “Brune”. Поводом для общественной активности стало отсутствие обсуждения с гражданами процесса отбора девелопера, при том что общественное обсуждение на этом этапе не предусмотрено нормативными актами. Граждане выступили и против самого проекта реконструкции, который предложил девелопер. Требования активистов касались соблюдения так называемой «исторической границы» между новыми зданиями и городским вокзалом, который представляет историческую ценность, уменьшения этажности нового строительства, а также изменения планировки привокзальной площади.

В декабре 2003 г. по инициативе активистов и общественных организаций было проведено общественное обсуждение с участием девелопера, после чего девелопер принял часть предложений общественности и внес изменения в проект. Однако уже в апреле 2004 г. активисты, недовольные внесенными в проект изменениями, направляют петицию в городской совет, где рассматривался представленный девелопером проект реконструкции, с требованием отмены сотрудничества с “Brune”. Переломным

моментом, который окончательно изменил расклад сил в пользу активистов, стало начало мэрской избирательной кампании. Фракция ХДС в городском совете, которая до избирательной кампании поддержала проект фирмы “Brune”, изменила свое решение в пользу активистов и проголосовала «за» направленную ими петицию. В итоге проект реконструкции, предложенный “Brune”, городским советом одобрен не был.

Первый конфликт вокруг застройки привокзальной территории примечателен тем, что низкая мобилизация местного сообщества и активистов не выходила за рамки «конвенциональных» форм, в то же время девелопер вынужден был отказаться от проекта. Этот конфликт иллюстрирует маловероятный исход 8; –14 (низкая мобилизация — уступки) и представляет особый интерес*. Ключевым событием, которое повлияло на выбор стратегий участников, стала избирательная кампания мэра города и сопутствующее ей изменение позиции фракции ХДС, что привело к блокировке проекта реконструкции в городском совете и создало критические издержки для девелопера.

Второй конфликт вокруг реконструкции территорий около железнодорожного вокзала перешел в активную фазу в 2009 г. Против планов реконструкции выступили более 40 собственников магазинов в зданиях, подлежащих сносу, и несколько общественных организаций. Для реализации проекта реконструкции были начаты переговоры с фирмой “German Development Group” (GDG). Как и в случае конфликта с фирмой “Brune”, активисты выступили против внешнего вида здания и нарушения «исторической границы». В 2010 г. добавились требования в адрес администрации города полностью остановить процесс согласования проектов реконструкции, поскольку они полностью противоречат результатам общественного обсуждения, которое проходило 5 лет назад (*«результаты воркиюпа не были приняты во внимание, хотя мы столько работали и вложили столько усилий, все зря»*, респондент ИМ, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист). Активисты обвинили администрацию города *«в бессистемной реконструкции кварталов, уменьшении публичных пространств и зеленых зон в пользу строительства»* (респондент ИМ, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист).

В марте 2012 г. городской совет принял решение о поддержке девелопера GDG, после чего одна из организаций — противников реконструкции (Pro-BHV) направила петицию в совет с требованием отмены принятых решений. Для смягчения ситуации GDG организовало публичное меро-

* Нет данных, что фирма “Brune” впоследствии снова претендовала на реализацию проекта реконструкции привокзальных территорий.

приятие с приглашением авторов петиции и других активистов и внесла в проект часть требуемых изменений. Однако направленная активистами петиция оказалась не поддержана городским советом, что подтолкнуло активистов к сбору подписей против проектов девелопера.

Из-за внутренних проблем, связанных с начатым расследованием в адрес одного из топ-менеджеров, девелопер GDG был заменен администрацией города на фирму “Ten Brinke”, которая стала преемником всех достигнутых договоренностей. При этом взамен на уступки (изменения, внесенные в проект в ответ на требования активистов) девелопер получил безвозмездно принадлежащие муниципалитету дополнительные участки земли для застройки, а также денежную компенсацию за увеличение дистанции от исторического здания вокзала. Кроме того, финансовые ресурсы фирмы “Ten Brinke” позволили выкупить значительную часть помещений (в том числе самый большой по площади магазин) для ускорения процесса сноса старых зданий на привокзальной территории.

Конфликт сопровождался низкой мобилизацией и завершился некоторыми уступками со стороны девелопера. Однако эту стратегию девелопера можно интерпретировать как «подавить/обойти», поскольку финансовые издержки были полностью компенсированы администрацией (исход {-20; -8}, низкая мобилизация, обойти/подавить). С помощью низкой мобилизации активистам удалось добиться некоторых тактических целей, но достижение стратегической цели, связанной с отменой сотрудничества с девелопером, потребовало бы дальнейшего усиления мобилизации. Однако сама система участия интерпретируется активистами как дающая преимущества инвесторам (*«инвесторы планируют город»*, респондент BR, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист) и не оставляющая возможности реально повлиять на принятие решений (*«бизнес рассматривается властью как драйвер, формирующий городское развитие»*, респондент IM, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист). Планируя свои действия, активисты изначально оценивали свой потенциал невысоко, что в конечном счете снизило их стимулы действовать до конца (например, перейти к организации уличных акций).

Между тем для девелопера, как было подчеркнуто в интервью, соглашаться с требованиями активистов в целом противоречит логике бизнеса. Как отмечали представители фирмы-девелопера, *«нельзя исполнить все желания граждан, потому что в конце концов проект должен быть прибыльным»* (респондент Y, муж., 2017 г., Бонн, представитель фирмы-девелопера). Об этом же свидетельствует и то, что уступки со стороны девелопера стали возможны только в результате финансовой

компенсации затрат со стороны администрации. Кроме того, объем финансовых ресурсов, позволивший выкупить подлежащие сносу здания и тем самым ускорить процесс реконструкции, косвенно свидетельствует о возможностях девелопера не идти на уступки в дальнейшем.

Третьим случаем конфликта в Бонне является запуск процесса реконструкции расположенного в центре города квартала «Виктория», предполагающего снос старых зданий и строительство торговых площадей. Согласно мастер-плану, эта территория имела многофункциональное назначение, но предпринятые городом меры экономии не позволили развивать на территории муниципальные объекты общественного пользования. Выбор городской администрации в пользу развития торгового квартала был важнейшим стимулом к мобилизации. Как отметил один из опрошенных активистов, такое *«решение создать исключительно торговое пространство непрогрессивно с точки зрения городского планирования, в случае квартала “Виктория” пытались сделать быстрые деньги на важном участке земли»* (респондент АУ, муж., 2017 г., Бонн, общественный активист).

Отбор заявок на реконструкцию закончился выбором австрийского девелопера “Signa”, которого в итоге утвердил городской совет. Это привело к появлению общественной инициативы “Viva Victoria”, ставшей ключевым актором общественного протеста. Поначалу в городском совете к активистам примкнули партия Зеленых, Die Linke и ХДС. Однако после того как девелопер внес в проект реконструкции часть требуемых активистами изменений (снижение этажности новых зданий, расширение возможности участия граждан в обсуждении проектов), фракция ХДС отозвалась от дальнейшей поддержки активистов и проголосовала «за» утверждение проекта реконструкции.

Незначительность уступок девелопера вызвала новую волну недовольства активистов. Как показали интервью, активисты, как и в случае с реконструкцией привокзальных территорий, видели множество ограничений возможности влияния на градостроительные решения. Многими из них сам факт реконструкции рассматривался как «сговор» между властью и бизнесом: *«Они (власть) все поют одну и ту мантру по поводу платежеспособности, денег и инвесторов»* (респондент КЕ, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист). Ключевая площадка обсуждения — воркшоп — оценивается как *«площадка для продвижения интересов бизнеса, как непрозрачный процесс, где администрация и группы строительных лоббистов выступают заодно»* (респондент КЕ, жен., 2017 г., Бонн, общественный активист) и *«присутствует дисбаланс взаимодействия городской власти с бизнесом, с одной стороны, и активистами — с другой»*

(респондент LIZ, 2017 г., Бонн, представитель партийной общественной организации).

В декабре 2015 г. “Viva Victoria” направила в городской совет петицию против проекта реконструкции квартала. Совет города поддержал направленную петицию и аннулировал решение администрации, связанное с продажей земли и отбором девелопера. После чего девелопер начал выкуп помещений магазинов и кафе у их собственников, тем самым консолидируя значительную часть собственности квартала. Приобретенные помещения выводились из эксплуатации, что создавало в глазах горожан картину «запустения» квартала. В интервью представители девелопера, многократно акцентировали внимание на потенциальной готовности не идти на уступки, особенно после прохождения всех согласований в администрации (*«когда все планы разработаны и утверждены, изменить что-то становится сложнее»*, респондент ND, муж., 2017 г., Бонн, представитель частного бизнеса) и демонстрировали, что учет мнения активистов невозможен по «объективным» причинам: *«Чем больше люди участвуют [в градостроительном процессе], тем меньше они получают, потому все тянут одеяло на себя»* (респондент КК, жен., 2017 г., Бонн, представитель частной фирмы). Возможность уступок и любого взаимодействия с активистами интерпретировалась в интервью как дополнительные издержки, в которых девелопер не заинтересован, поскольку для экономической эффективности процесса важна скорость принятия решений: *«Эффективность — это быстрый процесс принятия решений, участие ведет к никогда не заканчивающейся истории»* (респондент АО, муж., 2017 г., Бонн, представитель частной фирмы).

Ключевым стимулом для мобилизации стала угроза ликвидации разнообразия квартала, где находились недорогие кафе, магазины, муниципальный бассейн, и сведение его функций исключительно к торговой в интересах одного инвестора. “Viva Victoria” активно использовала различные способы уличной мобилизации, такие как раздача флаеров, организация стационарного уличного пункта, проведение регулярных уличных демонстраций. При этом девелопер не собирается идти на уступки, даже несмотря на очевидные издержки от мобилизации (приостановка администрации процесса согласования выбранного инвестора после петиции активистов). Даже в этом случае он демонстрировал намерение добиваться реализации проекта реконструкции квартала «Виктория», выкупая коммерческие площади у их владельцев. В случае квартала «Виктория» мы наблюдаем, что и при высокой мобилизации жителей стратегия «обойти/подавить» (исход {-26; -12}) является для застройщика предпочтительной даже в таком ожидаемо чувствительном к участию контексте, как Бонн.

Интерпретация результатов: значение контекста городских конфликтов

Все исследуемые кейсы иллюстрируют логику стратегического взаимодействия между застройщиком и местными жителями, в той или иной мере свидетельствуя, что паттерны конфликта изначально задаются самой ситуацией: застройщики уже вложились в реализацию проекта, они не хотят идти на уступки и потому воспринимают любые сигналы со стороны активистов как угрозу (табл. 2). Один из респондентов в Виннице так характеризует ситуацию: *«Большинство городских конфликтов возникает из-за проблем с документацией, регулирующей функциональное зонирование. [Поскольку это трудный процесс], как только документация разработана, никто не хочет ее менять из-за дополнительных расходов»* (респондент YS, муж., 2017 г., Винница, представитель муниципалитета). В свою очередь, активисты, не имея каналов прямой коммуникации с застройщиками, оказываются в ситуации, когда мобилизация является единственным способом выразить свое несогласие с вмешательством в их жизненное пространство. Таким образом, политико-институциональный контекст оказывает влияние на взаимодействие в ситуации конфликта, но не меняет его логику целиком.

Таблица 2

Стратегии и исходы городских конфликтов в Перми, Виннице и Бонне

Случай	Стратегия жителей	Стратегия застройщика	Исход
«Сад соловьев» (Пермь)	Низкая мобилизация	Игнорировать	Статус-кво (угроза застройки не снята)
ТЦ в м-не Краснова (Пермь)	Высокая мобилизация	Обойти	Реализация проекта с некоторыми дополнениями
ТЦ «Облачный молл» (Винница)	Низкая мобилизация	Обойти/подавить	Реализация проекта с некоторыми изменениями
Стадион школы № 18 (Винница)	Высокая мобилизация	Подавить	Реализация проекта
Привокзальная площадь-I (Бонн)	Низкая мобилизация	Уступки	Проект не реализован
Привокзальная площадь-II (Бонн)	Низкая мобилизация	Обойти/подавить	Реализация проекта
Квартал «Виктория» (Бонн)	Высокая мобилизация	Обойти/подавить	Статус-кво (угроза застройки не снята)

Во всех наблюдаемых случаях гражданам требовались дополнительные условия для мобилизации. Такими условиями выступали неопределенность правового статуса проекта, включая нарушения формальных процедур (например, отсутствие публичных слушаний), правовые коллизии при определении прав собственности, противоречия документам городского планирования (генеральному плану, правилам землепользования и застройки). Граждане также указывали на необходимость согласования интересов, когда дело касается развития близлежащей территории: отсутствие своевременного информирования о проекте, недостаток площадок для обсуждения (Бонн) или их формальный характер (Пермь и Винница) также становились поводом для оспаривания проекта. Эмоциональное возмущение «процедурной несправедливостью», таким образом, помогало преодолевать фатальность рациональных ожиданий неэффективности стратегии мобилизации.

На этапе выбора между низко- и высокоинтенсивной мобилизацией важно наличие ресурсов: чем более доступными оказываются организации и группы поддержки, тем больше возможностей для продолжительных и широких коллективных действий. В этой связи политические циклы выступали важным контекстом: избирательная кампания мэра Бонна в 2004 г., постреволюционный общественный подъем на Украине и выборы президента в 2014 г., избирательный цикл 2016–2017 в России так или иначе позволяли жителям привлекать политические силы, средства массовой информации и городскую власть в качестве союзников или посредников. Наличие союзников хотя и не меняет пространство исходов, но влияет на силу мобилизационного сигнала: застройщики могут менять оценку уровня угрозы и сопряженных с ней издержек.

Есть ли существенные расхождения в моделях взаимодействия между тремя городами? Учитывая различия в регулировании сферы градостроительства и городского планирования, а также в доступных инструментах участия и контексте в целом, эти различия должны были проявиться. В Бонне интегрированный подход к городскому планированию предполагает активное вовлечение жителей в процесс обсуждения проектов застройки, кроме того, городская администрация обладает необходимыми ресурсами и инструментами для обеспечения участия. Градостроительная политика в Виннице и Перми унаследовала многие элементы советского периода (централизованное профессиональное планирование), но в обоих городах были привлечены международные эксперты для разработки так называемых «мастер-планов», которые должны были лечь в основу градостроительной документации нижнего уровня. Однако разительных различий в стратегиях взаимодействия обнаружено не было: везде застройщики

воспринимали активистов как досадное препятствие на пути к реализации проекта, а последние в конечном итоге демобилизовывались.

Интересным представляется сравнение инструментов участия жителей/активистов. Анализ интервью показывает, что во всех трех городах общим местом является низкая оценка эффективности формальных механизмов участия (в первую очередь публичных слушаний): в Перми и Виннице все информанты, кроме представителей муниципалитета, отмечали, что формальные инструменты используются для юридического оформления уже принятых решений; в Бонне в случае с вокзалом был запрос на расширенное участие. Тем не менее наличие института публичных слушаний позволило, например, активистам «Сада соловьев» в Перми озвучить свою позицию по поводу развития территории.

Анализ конфликтов также показал, что нормативная среда в целом (включая разделяемые представления о справедливости тех или иных решений или действий) определяет издержки от той или иной стратегии, например последствия от реализации проектов, имеющих недостаточную степень юридической защищенности. В поведении девелоперов этот контекстуальный фактор, безусловно, имеет значение: в пермском случае один из информантов отметил, что, пока застройщикам не будут вменяться штрафы за реализацию проектов, которые нарушают те или иные нормы, они могут продолжать игнорировать требования жителей (респондент G1, муж., Пермь, 2018 г., эксперт). Другой респондент сказала, что застройщиков интересуют только экономические аспекты проекта, поэтому все, что прямо или косвенно связано с издержками, будет приниматься в расчет, а остальное — нет (респондент B2, жен., Пермь, 2018 г., журналист).

Заключение

Основываясь на модели стратегии конфликта Шеллинга, мы выдвинули модель стратегического взаимодействия между девелоперами и местными жителями в ситуации конфликта по поводу проектов застройки городской территории. Модель предсказывает, что если застройщик инвестировал большой объем средств и получил необходимые документы для строительства, он будет игнорировать или противодействовать любым попыткам граждан опротестовать реализацию проекта. Конфигурация предпочтений, издержек и выгод создает ситуацию, при которой девелоперам невыгодно идти на уступки; зная об этом, местные жители/активисты не видят смысла в коллективной мобилизации, но даже если прибегают к ней, то это происходит в силу наличия триггеров (эмоциональное возмущение вместе с неясным правовым статусом проекта) и внешних групп поддержки (медиа или политических игроков).

Случаи городских конфликтов в Перми, Виннице и Бонне иллюстрируют эту логику: в каждом из них вне зависимости от политико-правового контекста и характера мобилизации взаимодействие следует общей логике объяснительной модели. В Перми конфликт в микрорайоне Краснова закончился победой застройщика, а мобилизация вокруг «Сада соловьев» на данный момент не гарантирует соблюдения интересов активистов. В Виннице строительство торгового центра вызвало слабую мобилизацию и привело к незначительному изменению проекта, а интенсивная мобилизация вокруг стадиона школы №18 не смогла добиться отмены строительства жилого дома на территории спортивной площадки. В Бонне застройка территории рядом с железнодорожным вокзалом в одном случае оказалась остановлена благодаря внешним факторам, в другом у застройщика хватило ресурсов, чтобы обойти требования активистов. В квартале «Виктория» интенсивная мобилизация также никак не повлияла на намерения девелопера создать там торговый центр.

Наша модель предсказывает отсутствие какой-либо мобилизации в связи с рациональными ожиданиями ее неэффективности. Эмпирические кейсы демонстрируют, каким образом эти рациональные ожидания могут быть скорректированы или изменены, тем самым свидетельствуя об ограниченности данной теоретико-игровой модели. Одним из дальнейших шагов может стать ее модификация — включение неполноты информации и повторяющихся взаимодействий, а также других параметров взаимодействия, которые релевантны ситуации градостроительного конфликта. Также расхождения между моделью и реальностью открывают возможности рассмотрения альтернативных теорий. Наконец, важным представляется моделирование взаимодействий с третьим игроком — публичной властью, которая — в противоположность теории «машин роста» — не всегда занимает сторону бизнеса, но в некоторых случаях встает на сторону граждан, в других — предпочитает оставаться нейтральной. Практическим следствием нашего исследования можно считать положение о необходимости выстраивания каналов раннего взаимодействия между заинтересованными сторонами до стадии возникновения больших издержек.

Благодарности

Статья подготовлена в рамках проекта “Shifting paradigms: towards participatory and effective urban planning in Germany, Russia and Ukraine”, поддержанного Фондом Фольксваген. Авторы выражают благодарность партнерам по проекту: Институту региональной географии им. Лейбница (г. Лейпциг), Рейнско-Вестфальскому университету (г. Аахен) и Обществу исследователей

Украины (г. Киев). Ирина Шевцова и Андрей Семенов также выражают благодарность за поддержку Программе развития партнерских центров Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Литература

Глухова А.В., Кольба А.И., Соколов А.В. (2017). Политико-институциональные и коммуникативные аспекты взаимодействия субъектов городских конфликтов (по материалам экспертного опроса). *Человек. Сообщество. Управление*, 18(4): 44–65.

Кольба А.И. (2012) Управление конфликтами в системе отношений органов власти и гражданского общества на региональном уровне. *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология*, 12(1): 75–81.

Кольба А.И. (2016) Развитие представлений о городском конфликте в современных социальных исследованиях. *Человек. Сообщество. Управление*, 17(3): 132–144.

Медведев И.Р. (2017) Разрешение городских конфликтов. М.: Инфотропик Медиа, 2017.

Новости Винницы (2015) *Майбутня будівля в стилі хай-тек на Соборній викликала обурення вінничан. Власники не збираються змінювати проект* [<http://www.vinnitsa.info/news/maybutnya-budivlya-v-stili-hay-tek-na-soborniy-viklikala-oburennya-vinnichan-vlasniki-ne-zbirayutsya-zminyuvati-proekt.html>] (дата обращения: 14.03.2018).

Тев Д.Б. (2006) Политэкономический подход в анализе местной власти. К вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге. *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, 2(2): 99–121.

Шеллинг Т. (2007) *Стратегия конфликта*. М.: ИРИСЭН.

Argenbright R. (2016) *Moscow Under Construction: City Building, Place-based Protest, and Civil Society*. Lanham: Lexington Books.

Brindley T., Rydin Y., Stoker G. (2005) *Remaking planning: the politics of urban change*. Abingdon: Routledge.

Domokos T., Kulcsar L. (2005) The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(29): 550–563.

Fagence M. (2014). *Citizen participation in planning* (Vol. 19). Elsevier.

Krebs T. (2005) Urban Interests and Campaign Contributions: Evidence from Los Angeles. *Journal of Urban Affairs*, 2(27): 165–175.

Molotch H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American journal of sociology*, 2(82): 309–332.

Rydin Y. (2013) *The future of planning*. Bristol: Policy Press.

Stone C.N. (2005) Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. *Urban affairs review*, 40(3): 309–341.

Tadelis S. (2013). *Game theory: an introduction*. Princeton: Princeton University Press.

Wood A. (2004) Domesticating Urban Theory? US Concepts, British Cities and the Limits of Cross-national Applications. *Urban Studies*, 11(41): 2103–2118.

URBAN MOBILIZATION AND URBAN DEVELOPMENT: STRATEGIC INTERACTIONS BETWEEN RESIDENTS AND DEVELOPERS IN A CONFLICT

Andrey Semenov
(andreysemenov@comparativestudies.ru),
Irina Shevtsova, Vsevolod Bederson

Center for Comparative Historical and Political Studies,
Perm State University, Perm, Russia

Citation: Semenov A., Shevtsova I., Bederson V. (2018) Gorodskaya mobilizatsiya i gradostroitel'naya politika: strategicheskoye vzaimodeystviye mestnykh zhitel'ey i zastroyshchikov v situatsii konflikta [Urban mobilization and urban development: strategic interactions between residents and developers in a conflict]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 21(3): 140–169 (in Russian). <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.3.7>

Abstract. This article discusses the interactions between developers and residents in the situation of urban conflicts. Based on Thomas Schelling's theory, we model urban disputes as strategic bargaining and show that it is characterized by mutually exclusive preferences and, as a consequence, the lack of a mutually beneficial outcome. The sequential game model with full information indicates that for developers concessions (significant changes or cancellation of the construction project) are the least preferred outcome, and the residents who are dissatisfied with the construction, expect no concessions from the developer and prefer either not to get involved in the conflict or use low-cost forms of mobilization. Finally, the model predicts that the significant characteristics of the political context can change the expectations of players, correcting the course of the game.

We check the assumptions and observable implications of the theoretical model through the analysis of seven conflict cases in three cities -- Perm (Russia), Vinnitsa (Ukraine) and Bonn (Germany). Data on conflicts comprise 75 semi-structured interviews with representatives of activists, businesses and public authorities during 2017–2018, through media analysis, and fieldwork. The study shows that real interactions indeed exhibit elements of rational calculation: the parties have rational expectations about each other's behavior, which reflect the preferences and the assessment of the likelihood of that

different outcomes. Developers perceive concessions as the “last resort” in connection with the amount of investment spent on the project. Residents, realizing the inequality of resources, mobilize organizational and emotional means that allow reassessing the chances of success in the conflict. The political and institutional context (electoral cycles, the accessibility of influential allies, the level of government accountability) affect the course of the interactions though it fails to change the fundamental preferences of the players. We conclude that the rational model of the behavior of the parties in the urban conflict has its limitations, nevertheless, reflects the significant contradictions in players’ rational expectations and strategic choices.

Keywords: game theory, political mobilization, urban development, local politics, civic activism.

Acknowledgements

This paper was prepared under the “Shifting paradigms: towards participatory and effective urban planning in Germany, Russia, and Ukraine” project funded by Volkswagen foundation. Irina Shevtsova and Andrey Semenov also are grateful to European University at Saint-Petersburg Department Development Partnership Program.

References

- Medvedev I.R. (2017) *Rezreheniye gorodskih konfliktov* [Solving Urban Conflicts]. Moscow: Infotropik Media (in Russian).
- Novosti Vinnitsy (2015) *Maybutnya budivlya v stili khay-tek na Soborniy viklikala oburenniya vinnichan. Vlasniki ne zbirayut'sya zminyuvati proekt* [The future building in the style of high-tech on Sobornaya caused the resentment of the Vinnicans. Owners are not going to change the project]. Available at: <http://www.vinnitsa.info/news/maybutnya-budivlya-v-stili-hay-tek-na-soborniy-viklikala-oburenniya-vinnichan-vlasniki-ne-zbirayut'sya-zminyuvati-proekt.html> (in Ukrainian).
- Tev D.B. (2006) *Politekonomicheskiy podkhod v analize mestnoy vlasti. K voprosu o koalitsii, pravayashchey v Sankt-Peterburge* [Political economy approach in the analysis of local authorities. To the question of the coalition ruling in St. Petersburg]. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS* [Political expertise: POLITEX], 2(2): 99–121 (in Russian).
- Shelling T. (2007) *Strategiya konflikta* [The strategy of conflict]. Moskva: IRISEN.
- Argenbright R. (2016) *Moscow under Construction: City Building, Place-based Protest, and Civil Society*. Lanham: Lexington Books.
- Brindley T., Rydin Y., Stoker G. (2005) *Remaking planning: the politics of urban change*. Abingdon: Routledge.
- Domokos T., Kulcsar L. (2005) The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(29): 550–563.
- Fagence M. (2014). *Citizen participation in planning* (Vol. 19). Elsevier.
- Krebs T. (2005) Urban Interests and Campaign Contributions: Evidence from Los Angeles. *Journal of Urban Affairs*, 2(27): 165–175.
- Molotch H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American journal of sociology*, 2(82): 309–332.
- Rydin Y. (2013) *The future of planning*. Bristol: Policy Press.

Stone C.N. (2005) Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. *Urban affairs review*, 40(3): 309–341.

Tadelis S. (2013). *Game theory: an introduction*. Princeton: Princeton University Press.

Wood A. (2004) Domesticating Urban Theory? US Concepts, British Cities and the Limits of Cross-national Applications. *Urban Studies*, 11(41): 2103–2118.

Glukhova A.V., Kolba A.I., Sokolov A.V. (2017). Politiko-institucional'nye i kommunikativnye aspekty vzaimodejstviya subyektov gorodskih konfliktov (po materialam ekspertnogo oprosa) [Political, institutional, and communicative aspects of interaction between the actors of urban conflicts (based on expert survey)]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Person. Community. Management], 18(4): 44–65 (in Russian).

Kolba A.I. (2012) Upravlenie konfliktami v sisteme otnoshenij organov vlasti i grazhdanskogo obshchestva na regional'nom urovne [Conflict management in a system of relations between government and civil society at the regional level]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya Sociologiya. Politologiya* [Saratov University News. New series. Sociology and Political Science Series], 12(1): 75–81 (in Russian).

Kolba A.I. (2016) Razvitie predstavlenij o gorodskom konflikte v sovremennyh social'nyh issledovaniyah [The development of ideas about urban conflict in contemporary social studies]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie* [Person. Community. Management], 17(3): 132–144 (in Russian).