

Шерри Р. Арнштейн. Лестница гражданского участия

Оригинальная публикация: Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224 (Арнштейн Ш. Лестница гражданского участия. *Журнал Американского института градостроителей*, том 35, №4, июль 1969, сс. 216-224)

В настоящей статье, написанной Шерри Арнштейн (1930-1997) сорок три года назад, впервые были систематизированы и представлены в виде продуктивной метафоры восемь возможных стратегий привлечения гражданского общества к вопросам планирования и управления. С тех пор статья переиздавалась более 80 раз и была переведена на несколько языков.

Идея гражданского участия некоторым образом сравнима с приёмом в пищу шпината: никто принципиально не против, так как это полезно. Участие управляемых в своём правительстве является в теории краеугольным камнем демократии — всеми почитаемая идея, которая практически всегда вызывает энергичные овации. Однако бурные аплодисменты сменяются вежливыми хлопками, когда этот принцип начинают отстаивать неимущие чёрные, мексиканские американцы, пуэрто-риканцы, индейцы, эскимосы и белые. А когда неимущие определяют участие как перераспределение властных полномочий, всеамериканский консенсус по этому фундаментальному принципу взрывается несогласием со множеством откровенно расистских, националистических, идеологических и политических оттенков.

В последнее время было много выступлений, статей и книг, в которых подробно исследуется, *кто они такие* — неимущие нашего времени. Также в последнее время много доказывалось, *почему* неимущие стали такими обиженными и озлоблёнными из-за того, что бессильны справиться с глубоким неравенством и несправедливостью, которыми буквально пронизана их повседневная жизнь. Но очень мало анализировалось содержание нынешнего спорного лозунга: «гражданское участие» или «максимально возможное участие». То есть что такое гражданское участие и какова его связь с социальными требованиями нашего времени?

1. Гражданское участие — это гражданское управление

Поскольку данный вопрос стал яблоком политического раздора, большинство ответов на него было намеренно погребено в безобидных эвфемизмах типа «самопомощи» или «участия граждан». Другие же ответы приукрашались вводящими в заблуждение фразами, наподобие «абсолютного контроля», которым никто — в том числе и президент Соединённых Штатов — не обладает и не может обладать. В околесице этих сдержанных эвфемизмов и ожесточённой риторики даже учёным мужам нелегко следить за спором. А публику, читающую только заголовки, он просто сбивает с толку.

Мой ответ на категорический вопрос «что это такое» очень прост: гражданское участие — синоним гражданского управления. Это перераспределение властных полномочий, которое позволяет неимущим гражданам, исключённым ныне из политических и экономических процессов, сознательно приобщиться к ним в будущем. Это стратегия, с помощью которой

неимущие участвуют в определении того, как происходит обмен информацией, формулируются цели и политический курс, распределяются налоговые ресурсы, работают программы и выделяется помощь в виде подрядов и финансовой поддержки. Короче говоря, это средство, с помощью которого они могут вызвать к жизни серьёзную социальную реформу, которая даст им воспользоваться своей долей благ общества изобилия.

1.1. Пустой отказ в противовес выгоде

Существует серьёзная разница между пустым ритуалом формального участия и обладанием реальной властью, необходимой, чтобы влиять на исход процесса. Эту разницу блестяще резюмировали в одном из своих плакатов прошлой весной [1968 г.] французские студенты, поясняя причину своего бунта (см. Рис. 1). Плакат прекрасно иллюстрирует основную мысль, что участие без перераспределения властных полномочий — это пустой и обескураживающий процесс для тех, кто не имеет реальной власти. Он даёт возможность власть имущим утверждать, что учтены пожелания всех сторон, но извлекать выгоду позволяет лишь немногим. Он поддерживает статус-кво. По сути, это то, что происходит в большинстве нынешних 1000 «программ совместных действий», и скорее всего будет повторяться в подавляющем большинстве уже действующих 150 программ «образцовых городов».

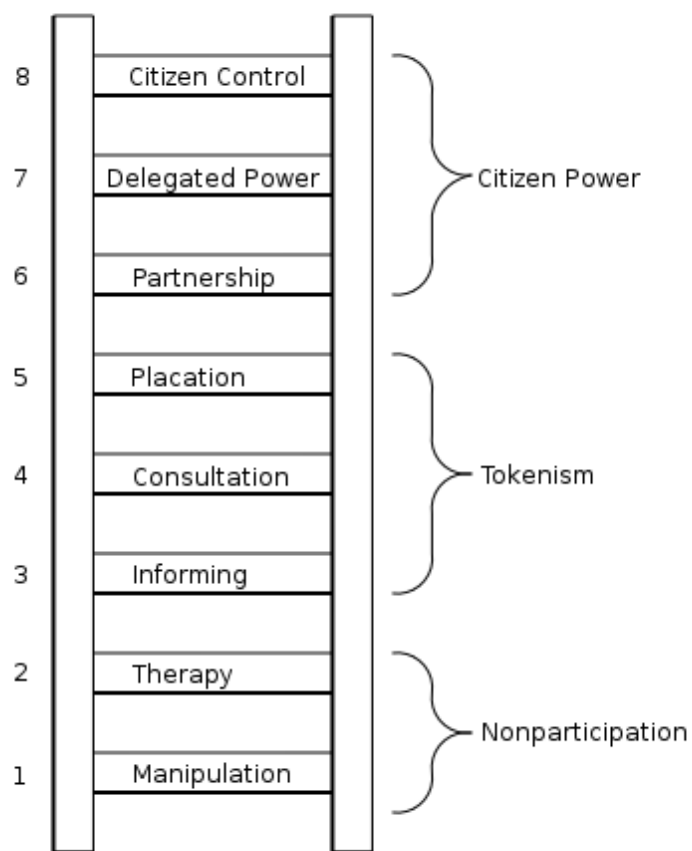
2. Виды участия и «неучастия»

В анализе этого запутанного вопроса может помочь типология из восьми уровней участия. Для наглядности восемь типов организованы в виде лестницы, каждая ступень которой соответствует степени полномочий граждан в определении конечного продукта (см. Рис. 2).



Рисунок 1. Плакат парижских студентов, май 1968 г. Надпись гласит: «Я принимаю участие, ты принимаешь участие, он принимает участие, мы принимаем участие, вы принимаете участие,... они извлекают выгоду»

Самые нижние ступеньки лестницы — это (1) манипулирование и (2) психотерапия. Эти две ступеньки описывают уровни «неучастия», которые были придуманы для подмены подлинного участия. Их подлинная цель — не дать людям возможность участия в планировании или осуществлении программ, а предоставить власть имущим возможность «учить» и «лечить» участников. Третья и четвёртая ступеньки — это уже уровни «символических мер», которые позволяют неимущим слушать и иметь право выразить своё мнение. Назовём их (3) информирование и (4) консультирование. Когда власть имущие предоставляют их на уровне общего участия, граждане действительно могут слушать и быть услышанными. Но в этих условиях им не достаёт полномочий, гарантирующих, что их мнение будет услышано властителями. Когда участие сводится к этим уровням, нет возможности проверить, как выполняются обещания, нет «мускульной силы», а значит, и нет уверенности, что существующее положение вещей изменится. Пятая ступенька — (5) умиротворение — это просто более высокий уровень символических мер, поскольку здесь правила игры предусматривают для неимущих право совещательного голоса, но при этом сохраняют за власть имущими всё то же право принимать решения.



Выше на лестнице располагаются уровни гражданского управления со всё увеличивающейся привилегией принятия решений. Граждане могут вступать в отношения (6) партнёрства, что позволяет им вести переговоры и находить компромиссы с традиционными носителями власти. На самых верхних ступеньках — (7) делегирование полномочий и (8) гражданский контроль — неимущие граждане получают большинство в принятии коллективных решений, или всю полноту управленческой власти.

Рисунок 2. Восемь ступеней лестницы гражданского участия

Естественно, лестница из восьми ступеней — это упрощение. Однако она помогает проиллюстрировать мысль, которую многие авторы упустили из виду, — что участие граждан имеет свои существенные градации. Знание этих градаций позволяет без помощи метафор понять всё более резкие требования участия со стороны неимущих, а также всю гамму путаных пояснений власть имущих.

Хотя в нашей типологии использованы примеры из таких федеральных программ, как «модернизация городов», «борьба с бедностью» и «образцовые города», сложившееся положение вещей легко можно проиллюстрировать тем, что сейчас происходит в церкви,

сталкивающейся с требованиями расширения прав со стороны священников и прихожан, которые считают, что она должна изменить свою миссию; в колледжах и университетах, которые в ряде случаев превратились буквально в арену боевых действий из-за требований студенческого контроля, или государственных школах, мэриях и полицейских управлениях (или в «биг-бизнесе», который скорее всего станет следующим в постоянно расширяющемся списке целей). Основные точки преткновения по существу те же — кто был никем, пытается стать «кем-то» и обрести достаточно сил, чтобы заставить целевые структуры реагировать на их пожелания, чаяния и потребности.

2.1. Ограничения типологии

На нашей лестнице мы поместили граждан, не имеющих реальной власти, и сильных мира сего бок о бок, чтобы подчеркнуть основные различия между ними. В действительности же ни бедняки, ни власть имущие не представляют собой однородную массу. Каждая группа распадается на множество противоположных точек зрения, серьёзных разногласий, конкурирующих корыстных интересов и раздробленных подгрупп. Оправдание же наша упрощённая абстракция находит в том, что в большинстве своём неимущие действительно воспринимают сильных мира сего как некую монолитную «систему», а власть имущие видят перед собой широкое море «того самого народа», не особо разбираясь в классовых и кастовых различиях в его среде.

Необходимо отметить, что наша типология не включает в себя анализ наиболее значительных препятствий на пути достижения подлинных уровней участия. Эти препятствия лежат по обе стороны упрощённого ограждения. Со стороны власть имущих — это расизм, патернализм и сопротивление перераспределению властных полномочий. Со стороны неимущих сюда относятся непригодность политической и общественно-экономической структуры бедных районов и недостаточность базовых знаний их жителей плюс трудности создания представительной и ответственной группы граждан на фоне царящего опустошения, отчуждения и недоверия.

Ещё одно предостережение относительно восьми ступеней лестницы: в реальном мире людей и программ таких ступеней можно насчитать 150 с менее резкими и «ясными» различиями между ними. Более того, некоторые характерные особенности, иллюстрирующие каждый из восьми уровней, могут применяться и к другим ступеням. Например, привлечение неимущих к осуществлению программ или их планированию может произойти на любой из восьми ступенек и представлять собой как правомочный, так и неправомочный характер гражданского участия. В зависимости от своих мотивов власть имущие могут нанять бедняков с целью их кооптации, усмирения или же использования специальных навыков и знаний неимущих. Мэры некоторых городов — не на людях, конечно, — похваляются своей стратегией приёма на службу воинствующих чёрных лидеров, чтобы заткнуть им рот и тем самым разрушить доверие к ним среди чернокожего населения.

3. Характерные черты и примеры

Именно на этом фоне власти и бесправия характерные черты восьми ступеней лестницы проиллюстрированы примерами из текущих федеральных социальных программ.

3.1. Манипулирование

Во имя гражданского участия людей назначают в показательные и послушные консультативные комитеты или общественные коллегии с явно выраженной целью «просветить» их или же организовать видимость их поддержки. Вместо подлинного участия граждан нижняя ступень лестницы означает его профанацию и превращение в средство организации общественного мнения властью имущими.

Эта иллюзорная форма «участия» первоначально вошла в моду вместе с программами модернизации городов, когда социальные элиты приглашались муниципальными чиновниками войти в состав «гражданских консультативных комитетов» (ГКК). Ещё одной мишенью манипулирования были подкомитеты ГКК по меньшинствам, которые в теории должны были защищать права негров в программе модернизации городов. На практике же эти подкомитеты, как и их материнские ГКК, играли роль в основном «свадебных генералов», которыми прикрывались в нужный момент для придания веса планам модернизации городов (в последние годы известным как планы по удалению негров).

На собраниях «гражданских консультативных комитетов» именно чиновники учили, убеждали и консультировали граждан, но никак не наоборот. Федеральное руководство по программам модернизации узаконило такую политику манипулирования, придав терминам «сбор информации», «связь с общественностью» и «поддержка» характер явных функций этих комитетов.

Этот стиль неучастия стал применяться и в других программах, охватывающих бедняков. Примеры находим в бюро по искам населения (БИН), которые стали создавать всевозможные структуры под названием «общественных советов жителей микрорайонов» или «консультативных групп микрорайонов». Эти органы зачастую не имеют никаких законных функций или полномочий. БИНЫ пользуются ими, чтобы «доказать», что в программе принимают участие «широкие массы». Но саму программу вовсе необязательно обсуждать с этими «массами». Или же о ней можно рассказать на собрании в самых общих чертах: «Необходимы ваши подписи под этим проектом строительства многоцелевого центра, в котором разместятся под одной крышей врачи из департамента здравоохранения, сотрудники отдела соцобеспечения и специалисты из службы занятости».

При этом подписавшимся не сообщают, что центр стоимостью 2 млн. долларов в год будет всего лишь направлять жителей района в те же очереди в те же старые конторы, разбросанные по всему городу. Никого не спрашивают, действительно ли микрорайону нужен такой специализированный центр. Никто и не догадывается, что подрядчик строительства центра — это шурин мэра, а новый директор центра — это всё тот же старый чиновник из службы модернизации городского жилого фонда.

После подписания документа довольные представители «широких масс» послушно разносят по округе слух, что они-де «участвовали» в том, чтобы их микрорайон получил новый и замечательный центр, который обеспечит всех столь необходимыми рабочими местами, предоставит людям медицинское обслуживание и социальную помощь. Только после того, как разрезана алая ленточка на церемонии открытия, члены совета жителей микрорайона начинают понимать, что они так и не успели задать важные вопросы, и что у них нет своих технических консультантов, которые помогли бы им разобраться в тонкостях юридического крюкотворства. А новый центр, который открыт с 9 до 17 исключительно по будням, только прибавляет проблем. Теперь в старых конторах, разбросанных по всему городу, с ними не желают разговаривать, пока они не предъявят розовую бумажную полоску, удостоверяющую, что их

сюда направил их «собственный» сияющий и новенький микрорайонный центр.

К сожалению, это не единственный пример такого надувательства. Напротив, довольно-таки типичная ситуация из того, что творилось под прикрытием громких фраз об «участии широких масс». Этот обман лежит у причинных истоков глубоко укоренившейся злобы и враждебности неимущих слоёв по отношению к власти имущим.

Обнадёживает то, что, претерпев такие грубые оскорбления, граждане тоже научились этим пустым играм и теперь сами знают, как нужно играть. В результате они требуют подлинного участия, чтобы иметь гарантии того, что государственные программы действительно будут заниматься их проблемами и учитывать их приоритеты.

3.2. Психотерапия

В некотором отношении групповая психотерапия, замаскированная под гражданское участие, должна соответствовать самой нижней ступеньке лестницы, поскольку она бесчестна и бесцеремонна. Её распорядители и исполнители — специалисты в области душевного здоровья от социальных работников до психиатров — полагают, что бесправие, то бишь бессилие, является синонимом психического заболевания. Исходя из этого, под видом маскарадного привлечения граждан к процессам планирования, вышеупомянутые специалисты подвергают их клинической групповой терапии. Глубоко оскорбительной эту форму «участия» делает то, что, несмотря на вовлечение граждан в бурную деятельность, главная цель состоит в том, чтобы исцелить их от «патологии», а не устранить расизм и издевательства, которые приводят к «патологиям».

Рассмотрим один несчастный случай, который произошёл в Пенсильвании менее одного года назад. Когда отец привёз тяжелобольного ребёнка в отделение скорой помощи местной больницы, молодой врач, который там дежурил, порекомендовал ему отвезти ребёнка домой и поить его подслащенной водой. Ребёнок умер в тот же день от пневмонии и обезвоживания. Взынченный отец пожаловался в совет местного бюро по искам населения. Вместо того, чтобы начать расследование в больнице относительно того, что необходимо изменить, чтобы предотвратить подобные смерти и другие формы врачебных ошибок, совет предложил отцу записаться на курс (психотерапия) по уходу за ребёнком, организованный БИН, и заверил, что «директору больницы позвонят и предупредят, чтобы такого никогда не повторялось впредь.»

Менее драматичные, но более распространённые примеры психотерапии под видом гражданского участия мы видим в государственных программах жилищного строительства, когда объединения арендаторов используют в качестве рупора пропаганды кампаний надзора за детьми или по уборке мусора. Жильцов собирают вместе, чтобы помочь им «привести свои ценности и взгляды в соответствие с общественными ценностями». В результате они забывают на время о таких насущных вопросах, как произвольное выселение, сегрегация в вопросах распределения муниципального жилья, или почему нужно ждать три месяца, чтобы заменили разбитое окно зимой.

Вся сложность концепции психического заболевания в наше время видна из опыта студенческих активистов и активистов за гражданские права, переживших вооружённые нападения и другие формы запугивания на юге страны в начале 60-х гг. Многим из них понадобилась помощь социально ответственных психиатров, чтобы преодолеть свои страхи и не поддаться параноией.

3.3. Информирование

Информирование граждан об их правах, обязанностях и возможности выбора может быть важнейшим первым шагом на пути к законному гражданскому участию. Однако слишком часто упор делается на одностороннем потоке информации — от чиновников к гражданам — без обеспечения канала обратной связи и предоставления последним возможности вступать в переговоры. В этих условиях, в особенности, если информация предоставляется на последней стадии планирования, у людей практически не остаётся возможности влиять на программы, разработанные «для их же блага». Наиболее часто используемыми инструментами такой односторонней коммуникации являются средства массовой информации, различного рода брошюры, плакаты и ответы на запросы и обращения граждан.

Собрания тоже могут быть превращены в средства односторонней коммуникации простыми уловками с предоставлением поверхностной информации, обескураживающими вопросами или не относящимися к делу ответами. Так на одном из последних собраний жителей Провиденса (Род-Айленд) в рамках программы «образцовых городов» обсуждался вопрос о детских игровых площадках. Группа представителей общественности, большинство из которых посещало три-четыре собрания в неделю, целый час обсуждали, как лучше разместить шесть площадок. Половина жителей района — чёрные, половина — белые. Несколько представителей о чернокожих граждан заметили, что для белого района было предложено четыре детских игровых площадки и только две — для чёрного. Представитель городских властей ответил на это витиеватым и в высшей степени техническим пояснением о затратах на квадратный метр и наличными возможностями. Было ясно, что большинство жителей ничего не поняли из его пояснений. Зато экспертам из Бюро экономической конъюнктуры (БЭК) было ясно, что существовали и другие варианты, которые с учётом имевшихся фондов могли привести к более справедливому распределению указанных объектов. Смущённые тщетностью своих усилий, юридическим жаргоном и авторитетом должностного лица, граждане приняли к сведению «информацию» и одобрили предложение Бюро разместить четыре площадки в белом районе.

3.4. Консультирование

Когда граждан просят высказаться по поводу предоставленной им информации, это может стать законным шагом на пути их полного участия. Но если консультации не сочетаются с другими видами участия, эта ступенька лестницы остаётся не более чем мошенничеством, поскольку нет никаких гарантий, что тревоги и мнения граждан будут приняты во внимание. К наиболее частым методам консультаций с гражданами относятся опросы мнений, собрания жителей микрорайонов и общественные слушания.

Если власть имущие ограничивают поступление мнений и идей от граждан исключительно этим уровнем, участие так и остаётся всего лишь бутафорским ритуалом. На людей преимущественно смотрят, как на какие-то статистические абстракции, а участие измеряют количеством пришедших на собрание, взявших домой брошюры или заполнивших анкету. Единственное, что получают граждане от всего этого — они «принимают участие в участии». А вот власть имущие получают доказательство того, что все необходимые формальные процедуры привлечения «того самого народа» соблюдены.

Опросы мнений стали особым яблоком раздора в чёрных гетто. Местные жители всё чаще начинают выражать недовольство тем, что каждую неделю их опрашивают несметное количество раз об их проблемах и надеждах. Как выразилась одна женщина: «Всё равно эти

проклятые вопросы ничего не помогают решить, за исключением того, что интервьюер получает свои 3 доллара в час, а моя стирка так и стоит целый день.» В некоторых районах жители так раздосадованы, что требуют плату за то, что их опрашивают.

Опросы нельзя назвать убедительными показателями общественного мнения, если только этим всё дело и ограничивается. Опрос за опросом (оплачиваемые из фондов борьбы с бедностью) «документально» подтвердили, что малоимущие домохозяйки больше всего хотят иметь детские площадки в своём районе, где бы их дети могли спокойно играть. Но большинство женщин отвечало на вопросы анкеты, даже не подозревая, что были и другие варианты выбора. Они полагали, что если попросить что-то небольшое, то есть надежда получить что-нибудь полезное для своего района. Если бы матерям было известно, что одним из возможных вариантов было бесплатное медицинское страхование, то детские площадки возможно и не заняли бы столь почётно места в списке их желаний.

Классическим примером злоупотреблений на ступени консультирования стало собрание жителей одного из районов Нью-Хевена (шт. Коннектикут), на котором речь шла о предложенном гранте в рамках программы «образцовых городов». Джеймс В. Каннингэм в своём отчёте «Фонду Форда» описывает толпу как большую и в основном враждебно настроенную:

Члены Ассоциации родителей района Хилл потребовали объяснений, почему местные жители не принимали участия в составлении заявки. Директор БИН Шпитц заявил, что это была просто заявка на получение федеральных средств на планирование, — и как только средства будут получены, жителей начнут широко привлекать к процессу планирования. Вот как описал собрание один из сторонних наблюдателей, сидевших в зале: «Шпитц и Мэл Адамс сами вели собрание. В президиуме не было ни одного представителя от района. Шпитц сообщил 300 присутствовавшим жителям, что это собрание можно назвать примером «участия в процессе планирования». В знак доказательства — поскольку в зале было много недовольных — он призвал всех «проголосовать» по каждому отдельному вопросу заявки. Голосование выглядело так: «Поднимите руки те, кто за поликлинику? Кто против?» Это немного смахивало на то, если бы вас спросили, одобряете ли вы материнство.»

Атмосфера глубокой подозрительности, царившая на собрании, и неоднократный горький опыт подобного «показного участия» привели к тому, что жители Нью-Хевена потребовали, чтобы программа перешла под их контроль.

В противоположность сказанному полезно заглянуть в Денвер, где выяснилось, что даже самые доброжелательные из технических специалистов зачастую не знакомы или просто равнодушны к проблемам и чаяниям бедняков. Технический руководитель программы «образцовых городов» поведал, как профессиональным проектировщикам пришла в голову мысль, что жителям, которых обманывали местные лавочники, взвинтившие цены, «крайне необходима программа просвещения потребителей». Жители со своей стороны отмечали, что владельцы местных магазинов выполняли важную функцию. Несмотря на завышенные цены в магазинах, там ещё можно было купить в кредит, получить совет, и зачастую они были единственным местом в округе, где люди могли обналичить чеки социального обеспечения или чеки на зарплату. После проведенных консультаций специалисты и жители пришли к заключению о необходимости заменить столь насущные для района кредитные учреждения программой просвещения потребителей.

3.5. Умиротворение

Именно на этом уровне граждане начинают оказывать определённое влияние на ход событий, хотя символичность их участия по-прежнему очевидна. Примером стратегии умиротворения может быть включение нескольких тщательно отобранных и «достойных представителей» бедноты в состав советов при бюро по искам населения или в такие государственные органы, как местные отделы народного образования, полицейские комиссии или управления жилищного строительства. Если они не подотчётны тем, кого представляют в местных сообществах, и если большинство мест остаётся за традиционной властной верхушкой, то неимущих можно легко обойти при голосовании и перехитрить. Ещё один пример — это консультативные и плановые комитеты программ «образцовых городов». Они дают возможность гражданам консультировать и планировать до бесконечности, но сохраняют за власть имущими право давать окончательную оценку законности и целесообразности таких рекомендаций. То, до какой степени граждан задабривают и умиротворяют, конечно, во многом зависит от двух факторов: качества технической помощи, предоставляемой им в формулировании своих приоритетов, и того, насколько организованы местные жители, чтобы добиться реализации этих приоритетов.

Неудивительно, что уровень гражданского участия в подавляющем большинстве программ «образцовых городов» соответствует ступеньке «умиротворение» и даже ниже. Функционеры из Министерства жилищного строительства и городского развития (Минжилстроя) были полны решимости вернуть джинна гражданского управления обратно в бутылку, из которой он ускользнул (в нескольких городах) в результате положения, предусматривающего «максимально возможное участие» в программах борьбы с бедностью. Поэтому Минжилстрой в вопросе физического и социально-экономического восстановления городских трущоб сделал упор на мэрии. Он разработал законопроект, требующий, чтобы все деньги на «образцовые города» поступали в местные бюро поддержки городской программы модернизации (БПГПМ) через выборные муниципалитеты. Конгресс предусмотрел, что это даст местным городским властям право окончательного вето на решения относительно планирования и осуществления программы и исключит любые непосредственные финансовые отношения между группами местной общественности и Минжилстроем.

Минжилстрой потребовал от БПГПМ создания коалиционных руководящих советов, в которые вошли бы местные власти придерживающиеся с целью разработки комплексного территориально-социального плана на первый год. Этот план предполагалось осуществить в последующие пять лет. Минжилстрой, в отличие от Бюро экономической конъюнктуры (БЭК), не требовал включения представителей неимущих слоёв населения в состав руководящих советов БПГПМ. Нормы участия граждан, разработанные Минжилстроем, требуют всего лишь, чтобы граждане имели «свободный и непосредственный доступ к процессу принятия решений».

В соответствии с этим БПГПМ организовали свои руководящие советы таким образом, чтобы получить некое сочетание выборных должностных лиц, представителей местных школ, чиновников из служб жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, социального обеспечения, представителей департаментов трудоустройства и полиции, а также общественных, профсоюзных деятелей и бизнесменов. Некоторые БПГПМ включили в свои советы активистов местных общественных организаций. При этом многие мэры совершенно верно интерпретировали положение Минжилстроя о «доступе к процессу принятия решений» как удобную возможность вернуть граждан к традиционной роли консультантов.

При большинстве БПГПМ были созданы консультативные комитеты местных жителей. Тревожно большое количество бюро поддержки программ модернизации создало из этих

граждан управляющие советы и плановые комитеты, которые совершенно не отвечают своим названиям, поскольку либо вовсе не имеют директивных функций, либо обладают весьма ограниченными полномочиями. Практически каждое БПГПМ учредило около дюжины плановых комитетов или рабочих групп по таким направлениям, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование, жильё и безработица. В большинстве случаев наряду со специалистами из соответствующих государственных учреждений в их состав были приглашены неимущие граждане. А некоторые БПГПМ создали параллельные плановые комитеты — из специалистов и рядовых граждан.

В большинстве программ «образцовых городов» бесконечное время тратилось на создание мудрёных структурных подразделений в виде советов, комитетов и рабочих групп на планируемый год. При этом права и обязанности различных элементов этих структур до сих пор не определены чётко и остаются неясными. Такая неопределённость может стать причиной серьёзного конфликта в конце годичного планирования. Ведь именно тогда граждане могут понять, что они в очередной раз «приняли широкое участие», но не получили ничего помимо формальностей, которыми власть имущие решили их задобрить.

Результаты исследования о ходе реализации программ на местах (проведенного летом 1968 г., до того, как были выделены семьдесят пять грантов на планирование второго раунда) были опубликованы в декабрьском номере бюллетеня Минжилстроя за 1968 г. Несмотря на употребление более вежливых и дипломатичных формулировок, этот официальный документ фактически повторяет упомянутую выше критику неруководящих руководящих советов и неоднозначных сложных подразделений в дополнение к следующим выводам:

1. В большинстве своём бюро поддержки городских программ модернизации не согласовывали необходимые условия гражданского участия с местными жителями.
2. Граждане, исходя из прошлого негативного опыта взаимодействия с властями на местах, крайне подозрительно отнеслись к этой новой программе решения всех наболевших вопросов. Они вполне логично ставили под сомнение мотивировку мэрий.
3. Большинство БПГПМ не работало с группами граждан, которые действительно могли представлять образцовые районы и быть подотчётными тем, кого представляли. Также и во многих программах борьбы с бедностью участники процесса планирования больше были выходцами из преуспевающих слоёв элиты рабочего класса. Таким образом, их молчаливое согласие с планами, подготовленными городскими профильными ведомствами, вероятно, не отражало точку зрения безработных, молодёжи, более радикально настроенных жителей и перманентно бедных.
4. Местные жители, которые еженедельно принимали участие в 3-5 заседаниях, ничего не знали о своих минимальных правах, обязанностях и возможностях в рамках программы. Например, они не знали, что могут не принимать техническую помощь ведомственных специалистов, которым не доверяют.
5. Большую часть технической помощи, предоставленной БПГПМ и городскими ведомствами, можно охарактеризовать как третьесортную и покровительственную. Ведомственные специалисты не предлагали новаторских вариантов. Они реагировали бюрократически, когда местные жители настаивали на инновационных подходах. Корпоративные интересы традиционных городских профильных ведомств были всегда — пусть и неявно — в центре внимания.
6. Большинство БПГПМ не занималось планированием, действительно необходимым для выявления и борьбы с причинами упадка городов. Их члены посещали бесчисленные

заседания и поддерживали стратегии, которые выливались в прожектёрство, в результате чего составлялся подробный перечень традиционных программ, подлежащих исполнению традиционными профильными ведомствами в присущей им не менее традиционной манере, которая фактически и привела к появлению трущоб.

7. Местные жители не получали от бюро поддержки городских программ модернизации необходимой информации, которая позволила бы им проанализировать уже разработанные планы или инициировать собственные планы, как того требовал Минжилстрой. В лучшем случае эта информация была поверхностной. В худшем случае они не получали даже копий официальных документов Минжилстроя.
8. Большинству граждан не было известно о своём праве на возмещение расходов, понесенных в связи с их участием в процессе (напр., присмотр за детьми во время отсутствия родителей дома, транспортные расходы и т.д.). Вопрос об обучении местных жителей, что помогло бы им ориентироваться в лабиринте взаимоотношений федеральных и муниципальных властей, вообще не рассматривался БПГПМ в большинстве случаев.

Во многом благодаря изложенным выше выводам, Минжилстрой стал по-новому подходить к гражданскому участию. Хотя требования к семидесяти пяти получателям гранта в рамках «второго этапа» программы «образцовых городов» не изменились, специальный бюллетень Минжилстроя на двадцати семи страницах, посвящённый гражданскому участию, неоднократно поддерживал идею распределения полномочий между муниципальными властями и гражданами. Он также призвал БПГПМ экспериментировать с субподрядами, по которым объединения местных жителей могут нанимать технических специалистов, которым доверяют.

Совсем недавно, в феврале 1969 г., были опубликованы результаты оценки, проведенной частной фирмой «О-Эс-Ти-Ай», которая заключила с Бюро экономической конъюнктуры контракт на оказание технических консультаций и обучения граждан, задействованных в программах «образцовых городов» на северо-востоке страны. Отчёт «О-Эс-Ти-Ай», направленный в БЭК, подтверждает результаты приведенного выше исследования. Кроме того, в нём указывается:

Практически ни в одной структуре «образцовых городов» участие граждан не означает подлинно коллективного принятия решений с тем, чтобы они могли считать себя «партнёрами по программе». ...

В общем граждане считают невозможным оказать существенное влияние на процесс комплексного планирования. В большинстве случаев штатные планировщики БПГПМ и планировщики из существующих учреждений осуществляют фактическое планирование, а граждане выполняют второстепенную роль наблюдателей и прежде всего безотказных «соглашателей» с выработанным планом. В тех же случаях, когда граждане непосредственно отвечают за разработку программных планов, допустимые сроки и предоставленная в их распоряжение материально-техническая база недостаточны для того, чтобы они могли сделать нечто большее, чем просто воспользоваться самыми традиционными подходами к проблемам, которые они пытаются решить.

В целом практически никакого внимания не уделялось тому, чтобы заручиться дальнейшим участием граждан на этапе выполнения плана. В большинстве случаев традиционные ведомства рассматриваются в качестве исполнителей программ «образцовых городов» и лишь несколько механизмов было разработано с целью стимулирования организационных перемен или изменений в способе осуществления программ в рамках данных ведомств или обеспечения влияния граждан на данные ведомства в процессе реализации ими программ «образцовых городов» ... По большому счёту за людей опять принимают решения. В

большинстве случаев основные решения по планированию принимаются персоналом БПГПМ и утверждаются чисто формально их руководящими советами.

3.6. Партнёрство

На этой ступеньке лестницы власть фактически перераспределяется путём переговоров между гражданами и властью имущими. Они договариваются о распределении обязанностей в вопросах планирования и принятия решений через такие структуры, как совместные руководящие советы, плановые комитеты и механизмы разрешения тупиковых ситуаций. После того, как основные правила установлены с помощью компромиссных решений, они не подлежат одностороннему изменению.

Наиболее успешно партнёрские отношения развиваются там, где местные активисты подотчётны гражданам, которых представляют и пользуются их широкой поддержкой, а также там, где группа граждан располагает финансовыми ресурсами для оплаты работы своих активистов, которая отнимает массу времени и сил, и там, где граждане имеют возможность нанимать (и увольнять) собственных специалистов, юристов и организаторов-общественников. При таких условиях граждане действительно могут более или менее продуктивно влиять на итоговый план (но до тех пор, пока обе стороны считают полезным поддерживать партнёрские отношения). Как сказал один общественник: «Это как войти в мэрию со шляпой на голове, а не в руках.»

В программе «образцовых городов» примерно только пятнадцать городов из общего количества семидесяти пяти участников так называемого первого этапа смогли достичь существенного разделения полномочий между властями и жителями. Во всех этих городах, кроме одного, именно благодаря требованиям рассерженных граждан, а не инициативе городских властей, были достигнуты договорённости о разграничении полномочий. Все переговоры были инициированы гражданами, которых привели в ярость предложенные до этого формы участия. Но они были не только возмущены, но и достаточно искушены теперь, чтобы не попасться на прежние уловки вновь. Они пригрозили, что будут препятствовать выделению гранта на планирование городу. Они посылали делегации в Министерство жилищного строительства и городского развития в Вашингтон. Они не выбирали выражений. Переговоры велись в атмосфере подозрительности и злобы.

В большинстве случаев разделения полномочий добивались сами граждане — города добровольно на это не соглашались. И здесь нет ничего нового. Поскольку те, кто имеет власть, обычно хотят и дальше ею распоряжаться, бесправным массам всегда приходилось её выбарывать у власть имущих.

Такого тесного сотрудничества, например, добились путём переговоров жители показательного района Филадельфии. Как и большинство претендентов на грант в рамках программы «образцовых городов», Филадельфия написала свою заявку на 400 страницах и хотела быстро её обсудить на поспешно созванном совещании представителей района. Когда присутствующим предложили поддержать документ, они гневно возразили, указав, что городские власти не проконсультировались с ними при подготовке этой пространной заявки. Один из представителей района пригрозил организацией массовых акций протеста, если город не согласится дать гражданам несколько недель на тщательный анализ заявки и внесение в неё необходимых поправок и изменений. Чиновникам пришлось согласиться.

На следующем собрании представителям городских властей был вручен новый вариант текста с

внесенными поправками о гражданском участии, которые теперь предусматривали веское соглашение о разделении полномочий вместо неопределённой консультативной роли, отводившейся гражданам. Гражданская редакция текста была включена слово в слово в официальный вариант филадельфийской заявки (вместе с новой вводной главой, также написанной гражданами, в которой вместо старого покровительственного подхода городских властей к существующим проблемам присутствовал реалистический анализ всех слабых и сильных мест, а также потенциальных возможностей района). Соответственно был обновлён плановый комитет при филадельфийском бюро поддержки городской программы модернизации: пять из одиннадцати мест в нём достались объединению местных жителей, которое называлась Совет Северной Филадельфии (ССФ). Совет получил субподряд от БПГПМ на более чем 20 тыс. долларов в месяц, которые он использовал на поддержку местной общественной организации, на зарплату организаторам-общественникам, проектировщикам и другим специалистам. ССФ имеет право разрабатывать собственные планы, участвовать в совместном планировании с комитетами БПГПМ и пересматривать планы, разработанные муниципальными органами управления. Ни один план, разработанный БПГПМ, не может быть представлен мэрии без предварительного рассмотрения и согласования с Советом Северной Филадельфии в силу его права вето. Представители ССФ (который представляет собой федерацию местных организаций, сгруппированных в шестнадцать «узловых» центров) могут присутствовать на всех заседаниях рабочих групп БПГПМ, плановых комитетов или подкомитетов.

Несмотря на то, что мэрия имеет право окончательного вето на решения относительно планирования программы (в соответствии с федеральным законом), Совет Северной Филадельфии считает, что он имеет достаточно весомое представительство, чтобы договориться по поводу любых возражений, которые мэрия может внести в самую последнюю минуту при рассмотрении таких инновационных предложений ССФ, как Земельный банк ССФ, Корпорация экономического развития при ССФ и экспериментальная программа помощи 900 малоимущим семьям.

3.7. Делегирование полномочий

Переговоры между гражданами и государственными должностными лицами также могут приводить к тому, что граждане получают основные полномочия в реализации отдельных планов или программ. Типичные примеры — это руководящие советы программ «образцовых городов» или выборные структуры при бюро по искам населения, в которых граждане имеют большинство голосов и чётко определённые полномочия. На этой ступени лестницы у граждан появляются сильные козыри, обеспечивающие им полновесный контроль за осуществлением программы. Для урегулирования разногласий власть имущим теперь нужно торговаться, а не просто отбивать нападки со стороны.

Такую определяющую роль в принятии решений удалось достичь жителям в нескольких городах программы «образцовых городов», а именно в Кембридже (шт. Массачусетс), Дейтоне и Коламбусе (шт. Огайо), Миннеаполисе (шт. Миннесота), Сент-Луисе (шт. Миссури), Хартфорде и Нью-Хевене (шт. Коннектикут), а также Окленде (шт. Калифорния).

В Нью-Хевене жители района Хилл создали объединение, которому были переданы полномочия по планированию всей местной программы «образцовых городов». Город, которому Министерство жилищного строительства и городского развития выделило 117 тыс. долларов на планирование, заключил из этих средств субдоговор с объединением на 110 тыс. долларов,

чтобы оно наняло собственных проектировщиков и консультантов. Объединение жителей района Хилл имеет одиннадцать представителей в совете БПГПМ, состоящем из двадцати одного человека, что обеспечивает гражданам большинство голосов при рассмотрении предложенного ими плана.

Ещё одной моделью делегирования полномочий является организация отдельных и параллельных структур граждан и представителей властей — при этом граждане имеют право вето, если разногласия не могут быть решены путём переговоров. В особенности эта модель сосуществования интересна в тех случаях, когда группы граждан слишком враждебно настроены по отношению к мэрии — в результате печального опыта прошлых «совместных усилий», — чтобы вести речь о каком-то совместном планировании.

Поскольку всем программам «образцовых городов» требуется одобрение мэрии, прежде чем они получат финансирование от Минжилстроя, мэрии имеют право абсолютного (окончательного) вето даже тогда, когда гражданам досталось большинство мест в совете БПГПМ. В Ричмонде (шт. Калифорния) мэрия согласилась на контрвето со стороны граждан, однако подробности этого соглашения весьма туманны и никем не проверялись.

Различные механизмы делегирования полномочий начинают появляться и в «программе совместных действий» в результате требований общественности и в свете последних директив, в которых Бюро экономической конъюнктуры настоятельно рекомендует бюро по искам населения «выйти за рамки основных требований», предъявляемых к участию местных жителей. В ряде городов объединения местных жителей получили от бюро по искам населения субподряды на планирование и управление одной или более децентрализованными составляющими районных программ наподобие многоцелевого центра обслуживания или программы помощи малоимущим семьям «Хэдстарт». Эти субдоговоры обычно включают в себя согласованный постатейный бюджет и техническое описание. Также в них обычно формулируются положения о делегировании значительных полномочий, например, в вопросах принятия стратегических решений, найма и увольнения, выдачи субподрядов на строительство, закупку или аренду. (Некоторые из этих субподрядов настолько обширны, что балансируют на грани моделей гражданского контроля.)

3.8. Гражданский контроль

Требования общественного надзора за школами, «чёрного» и районного самоуправления сейчас на подъёме. И хотя в стране никто не обладает абсолютным контролем, очень важно не путать риторику с намерением. Люди просто требуют ту степень полномочий (или контроля), которая гарантировала бы им возможность управлять программой или проверять работу ведомства, полностью контролировать стратегические и управленческие вопросы или оговаривать условия, позволяющие «чужакам со стороны» в них вмешиваться.

Объединение жителей района без посредников между ними и источником финансирования является моделью, которую чаще всего пропагандируют. Небольшая часть таких экспериментальных объединений уже производит товары или предоставляет социальные услуги. Ряд других, по некоторым сведениям, находится в стадии становления, однако новые модели управления несомненно возникнут, поскольку неимущие слои населения продолжают настаивать на том, чтобы полнее контролировать свою жизнь.

И хотя ожесточённая борьба за общественный контроль школ в преимущественно негритянских районах Оушен-Хилл и Браунсвилл в Нью-Йорке вызвала большие опасения у публики, читающей только заголовки, менее освещаемые в прессе эксперименты демонстрируют, что

неимущие могут действительно улучшить своё положение, взяв в собственные руки всю работу по планированию, принятию ответственных решений и осуществлению программ. А некоторые даже доказывают, что могут управиться со всем этим только одной рукой, потому что второй приходится отбиваться от непрекращающегося шквала критики на местах, вызванной сообщениями о том, что федеральный грант передан группе местных общественников или полностью чернокожей общине.

Большинство этих экспериментальных программ было усилено средствами на научно-исследовательские работы и техническую демонстрацию, выделенными Бюро экономической конъюнктуры во взаимодействии с другими федеральными учреждениями. Вот некоторые примеры:

1. Грант на сумму 1,8 млн. долларов был присуждён Объединению развития района Хок в Кливленде на разработку программ экономического развития гетто и ряда экономических проектов, начиная от новаторского проекта строительства муниципального жилья вместе с торговым центром и кончая программой кредитных гарантий для местных строительных подрядчиков. В правление и состав этой некоммерческой корпорации входят руководители ведущих общественных организаций чернокожего района.
2. Приблизительно 1 млн. долларов (595751 долларов на второй год) был выделен кооперативному объединению фермеров юго-западной Алабамы со штаб-квартирой в Селме, которое занимается сбытом сельхозпродукции и скота в десяти округах штата. Невзирая на попытки запугать кооператив (здесь даже силой пытались останавливать грузовики на пути к рынку), количество его членов за первый год увеличилось до 1150 фермеров, которые заработали 52 тыс. долларов на продаже новых культур. Выборный совет кооператива состоит из двух бедных чернокожих фермеров от каждого из десяти экономически отсталых округов.
3. Приблизительно 600 тыс. долларов (300 тыс. долларов в качестве дополнительного гранта) были присуждены Объединению Албайны и Инвестиционному тресту Албайны на создание полностью негритянского промышленного концерна, в котором заняты малоопытный руководящий состав и неквалифицированный персонал из преимущественно чернокожего района Албайна в Портленде. Фабрика по промывке шерсти и производству металлоконструкций будет принадлежать своим сотрудникам через трастовый план с отсрочкой выплат компенсации.
4. Приблизительно 800 тыс. долларов (400 тыс. долларов на второй год) были выделены Гарлемскому совету в Нью-Йорке, чтобы показать, что местная корпорация развития вполне может справиться с реализацией программы экономического развития, опираясь на широкую поддержку и участие местных жителей. Спустя всего полтора года после разработки и согласования программы, совет намерен вскоре ввести в эксплуатацию несколько крупных предприятий, в том числе два супермаркета, автосервис и ремонтную мастерскую (с функционирующей на её базе программой подготовки кадров), ссудную кассу для семей с доходом менее 4000 долларов в год и фирму по обработке данных. Полностью негритянский совет директоров из Гарлема уже управляет литейным цехом.

Но всё же, несмотря на то, что ряд объединений граждан (и мэры их городов) используют риторику гражданского контроля, ни одна из программ «образцовых городов» не отвечает критериям гражданского контроля, поскольку их окончательное утверждение и подотчётность возлагаются на мэрии.

Дэниэл П. Мойнихэн утверждает, что мэрии представляют районы и микрорайоны, но вот как

Адам Валински иллюстрирует нерепрезентативность такого представительства:

Кто ... осуществляет «контроль» посредством представительного процесса? В нью-йоркском гетто Бедфорд-Стайвесант живёт 450 тыс. человек — это столько же, сколько во всём городе Цинциннати и больше, чем во всём штате Вермонт. Тем не менее, в этом микрорайоне всего одна школа, а 80% подростков бросили учёбу; уровень детской смертности здесь вдвое превышает средний показатель по стране; в более чем 8000 домах никто, кроме крыс, не живёт — однако район ни разу не получил и доллара из фондов модернизации городов за все первые 15 лет работы этой программы; а уровень безработицы в нём известен одному Господу Богу.

Понятно, что Бедфорд-Стайвесант имеет особые потребности; однако он всегда как-то терялся среди восьми миллионов населения города. Только в 1968 году район отстоял в суде право иметь собственного конгрессмена. Так имеет ли смысл говорить, что представительная система «выражала мнение» этих граждан в течение стольких лет забвения и упадка?

Замечания Валинского о бруклинском Бедфорд-Стайвесант применимы в общем по отношению ко всем гетто в стране. Поэтому вполне вероятно, что в тех из них, где жители добились значительного контроля за планированием в программах «образцовых городов», в комплексе мероприятий на первый год будет предусмотрено создание ряда новых местных институтов, полностью подчиняющихся местным жителям, которые распоряжаются определёнными финансовыми средствами. Если правила реализации программ чётко сформулированы и граждане понимают, что обретение своего места в плюралистическом обществе невозможно без вполне законных взаимных уступок, тогда подобные программы способны продемонстрировать, каким образом можно противодействовать разрушительным политическим и социально-экономическим силам, осложняющим положение бедных слоёв населения.

В городах, которые скорее всего станут «чёрными» из-за роста численности негритянского населения, маловероятно, чтобы радикально настроенные группы граждан, подобные филадельфийской ССФ, в конце концов выступили с требованием самоуправления на уровне районов. Их великий замысел — это скорее всего «чёрные» мэрии, завоёванные посредством выборов. В тех же городах, которым так и суждено оставаться преимущественно «белыми» в обозримом будущем, вполне вероятно, что группы, аналогичные ССФ, будут настаивать на сепаратистских формах районного управления, которые могли бы сформировать и контролировать такие децентрализованные службы, как поддержание правопорядка, организация образования и здравоохранения. Многое может зависеть от готовности городских властей поддержать требования перераспределения ресурсов в пользу бедных, устраняя валовые балансовые расхождения прошлых лет.

Вот некоторые аргументы против общественного контроля: он поддерживает обособленность; он чреват развалом коммунального хозяйства и обострением противоречий между его службами; он более дорогостоящ и менее эффективен; он позволяет «делкам» из этнических и расовых меньшинств относиться с таким же корыстолюбием и пренебрежением к неимущим, как и их белые предшественники; он несовместим с системой оценки по заслугам и профессионализмом; и по иронии судьбы он может оказаться новой пустой игрой для неимущих, позволяя им получить контроль, но отказывая в достаточных долларовых ресурсах, чтобы его реализовать. Эти аргументы нельзя не принимать всерьёз. Но не можем мы не принимать всерьёз и аргументы озлобленных сторонников общественного контроля — мол, все другие средства в попытке положить конец обману и надувательству потерпели поражение!

Перевёл с английского Дик Киселёв

На право тиражирования копий (copyright) не претендую