

Двусмысленная партиципация: взгляд на соучастие из политической теории

Александр Замятин

Идея о вовлечении горожан в проекты развития городских пространств давно стала общим местом в урбанистике. Однако на практике «соучастие»¹ сопровождается повторением одних и тех же вызывающих замешательство вопросов: чем является и чем не является соучастие? как отличить его от манипуляции и имитации? что является его результатом и как оценивать его эффекты? [Верещагина, 2021, с. 8]. Но, пожалуй, самый сложный вопрос состоит в том, зачем вообще нужна партиципация, почему мы считаем, что нужно вовлекать горожан?

Этот вопрос до сих пор не получил обстоятельного ответа в русскоязычной урбанистике. Добродетели партиципации считаются очевидными и не заслуживающими критического рассмотрения. Тем временем у партиципации есть несколько существенно различных обоснований, которые конфликтуют между собой и предоставляют различные ответы на перечисленные трудные вопросы о смысле соучастия. Некритическое смешение этих обоснований порождает трудности в проектировании, реализации и оценке результатов соучастия.

Не претендуя на всеобъемлющее исследование партиципации во всех ее изводах и ограничиваясь эволюцией теории и практики партиципации в США и некоторых других западных странах во второй половине XX века, давайте обратимся к истокам партиципативных идей в городской политике и рассмотрим их генеалогию из перспективы политической теории.

Замятин Александр Андреевич, соуправляющий программой «Политическая философия», Московская высшая школа социально-экономических наук (МВШСЭН), Российская Федерация, 125009, г. Москва, Газетный пер., 3–5, стр. 1.
E-mail: mss2000110@universitas.ru

Чем обосновывается применение соучастия в городских проектах? В поисках нормативных оснований соучастия автор обращается к генеалогии партиципативных идей и практик в городском управлении и прослеживает их эволюцию – от зарождения в середине XX века на Западе до импорта в Россию в 2010-е годы. Автор выявляет две линии аргументации в пользу вовлечения горожан: демократическую и технократическую. Эти два способа обоснования партиципации, будучи по существу противоречащими друг другу, часто смешиваются в двусмысленном понятии соучастия, что порождает путаницу в современных теориях соучастия и трудности на практике, в том числе в вопросах об оценке результатов. В конце статьи автор предлагает выводы, которые должны помочь совладать с двусмысленностью соучастия как тем, кто работает с партиципативными проектами, так и вовлекаемым горожанам.

Ключевые слова: соучастие; партиципация; вовлечение; партиципативный поворот; демократия участия; городское планирование

Цитирование: Замятин А. А. (2025) Двусмысленная партиципация: взгляд на соучастие из политической теории // Городские исследования и практики. Т. 10. № 1. С. 6–20. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp10120256-20>

1. Термин «соучастие» является устоявшимся переводом англоязычного *participation*, поэтому в дальнейшем я использую термины «соучастие» и «партиципация» как синонимы, предпочитая последний, но указывая первый там, где это необходимо для контекста.

Генеалогия партисипации

Партисипация пришла в русскоязычную урбанистику на позднем этапе своего становления уже со сложившейся совокупностью обоснований. В обосновании партисипации наряду с общими соображениями о демократии² обычно перечисляются ожидаемые ее положительные эффекты: согласование интересов всех участников, повышение доверия к власти, обретение участниками субъектности, «превращение горожан в граждан» [Верещагина, 2021, с. 13–15] и др. [Вовлечение..., 2023, с. 20–27]. Некоторые обоснования партисипации в российском контексте уже можно найти и в официальной риторике: «Соучаствующее проектирование – это <...> один из инструментов развития местного самоуправления, который способствует формированию чувства сопричастности к месту и повышению эффективности управленческих и планировочных решений» [Рекомендации..., 2017].

Если же взглянуть на историю становления партисипации в западных странах, откуда она была импортирована в Россию, то можно заметить, что между отдельными аргументами в ее пользу из приведенной выше синтетической совокупности ее обоснований наблюдаются противоречия. Так, на практике стремление к повышению эффективности решений часто противоречит демократическим соображениям, а обретение горожанами политической субъектности плохо сочетается с доверием к власти. Обратимся к генеалогии партисипации, чтобы выделить различные подходы к обоснованию партисипации и их общественно-политические истоки.

Партисипативный поворот в теории демократии

В 1950-х годах началась масштабная ревизия в теории демократии. Накопленные к этому моменту эмпирические данные об общественном мнении и поведении граждан показали, что даже в самых развитых демократических странах большинство людей слабо вовлечены в политический процесс и плохо информированы о нем³. Обнаруженный факт отчуждения большинства граждан этих стран от политического процесса поставил под вопрос общепринятую на тот момент концепцию народного правления в либеральных режимах. До этого считалось, что народовластие обеспечивается тем, что граждане выражают свои предпочтения на регулярных выборах и пользуются прочими гражданскими свободами для контроля своих представителей

во время между голосованиями. Оказалось, что на практике лишь малая часть общества действительно формулирует и выражает на выборах свои политические предпочтения так, как это представлялось политическим теоретикам, тогда как большинство граждан не имеют подобных мотивов для участия в голосованиях. При этом первая группа состоит из преимущественно привилегированных в социально-экономическом отношении лиц. Поэтому встал вопрос о том, кто действительно правит в «демократиях» и корректно ли их так называть, и политологам пришлось пересматривать само определение демократии⁴. В 1960-х годах обнаруженная исследователями недемократичность западных «демократий» достигла критического уровня и привела к появлению массовых протестных движений, объединенных требованием допуска к политическому участию: движение за гражданские права в США, феминистское движение и студенческие волнения по всему западному миру и т.п.

В связи с этим в западных странах, и прежде всего в США, начинается бурное развитие демократической теории в двух противоположных направлениях. На одном фланге появились консервативные авторы, которые стремились показать, что демократия может быть устойчивой и эффективной без активного участия граждан и, более того, что массовое участие угрожает демократии⁵. Для этого им понадобилось значительно пересмотреть само определение демократии и изъять из него идеалы народного участия как не соответствующие реалиям индустриального общества. Такие теории называют «минимальной» или «элитистской» демократией. На другом фланге появляются противоположные идеи о снятии барьеров для политического участия и вовлечении как можно большего числа граждан в самоуправление без представительства. Именно на этом фланге рождается теория демократии участия (*participatory democracy*). Ее авторы настаивали на том, что участие является неотъемлемой частью подлинной демократии, ссылаясь на широкий спектр классических теоретиков – от Жан-Жака Руссо до Джона Стюарта Милля.

Неологизм «демократия участия» был призван подчеркнуть принципиальное отличие от новых теорий «минимальной» демократии. Впервые в научной литературе он появляется в статье Арнольда Кауфмана «Человеческая природа и демократия участия» [Kaufman, 1960] и затем популяризируется в Порт-Гуронской декларации движения студентов за демократическое общество (SDS), принятой на их съезде в 1962 году⁶. К последующим знаковым работам,

2. «Общественное участие основывается на фундаментальном демократическом принципе, согласно которому граждане, на которых оказывает влияние то или иное решение, должны иметь возможность повлиять на него, тем самым становясь более ответственными» [Санофф, 2015, с. 7].

3. См., напр., пионерские работы в политической социологии [Berelson et al., 1954; Кац, Лазарсфельд, 2024], а также более позднюю классическую работу [Almond, Verba, 1963].

4. Классическую постановку этого вопроса см. в: [Даль, 1992].

5. См., напр.: [Kornhauser, 1959]. Обзор соответствующих работ см.: [Pateman, 1970, p. 1–21].

6. Подробнее об истоках партисипативных идей в SDS и влиянии Кауфмана см. в: [Gara, 2020].

развивающим идеи демократии участия, относятся: «Участие и демократическая теория» Кэрл Пейтман, «Жизнь и времена либеральной демократии» Кроуфорда Макферсона и «Сильная демократия» Бенджамина Барбера [Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Barber, 1984]. Расцвет партисипативных идей и сопутствующих проектов их практической реализации получил в политической теории название «партисипативный поворот» [Bherer et al., 2018]. Его участники были объединены критикой системы электорального представительства и стремлением предложить более демократические способы организации власти.

Из этого предельно сжатого экскурса к истокам «демократии участия» в политической теории видно, что она появляется не как общепринятая и неотъемлемая часть демократии, а как радикально реформистский (и даже во многом революционный) проект демократизации представительных режимов, который полемизировал с консервативным течением. Как мы увидим, именно с этим связано одно из противоречий современной концепции соучастия.

Партисипация в городском планировании

Одной из самых первых сфер, куда внедрялась партисипация в западных странах, было городское планирование⁷. Первые доводы в пользу вовлечения горожан появляются в американском градостроительном законодательстве еще в 1920-х годах в связи с введением публичных слушаний (Standard City Planning Enabling Act, 1928)⁸. Слушания сами по себе сегодня уже не считаются полноценной формой участия как в западной, так и в российской урбанистике, но интересны исходные аргументы за их введение: «Один из них заключается в том, что те, кто недоволен планом, <...> получают возможность представить свои возражения и, таким образом, получают удовлетворение от того, что их возражения приведут к желаемым поправкам, или, по крайней мере, ощущение, что их возражения были внимательно выслушаны <...>. Другая большая ценность публичных слушаний заключается в их воспитательной силе (*educating force*). Они привлекают внимание общественности к плану, побуждают к его изучению и обсуждению» [A Standard City Planning..., 1928, p. 18]. Запомним эти аргументы.

Настоящий бум партисипации в американском городском планировании произошел в 1960-х годах в связи с появлением федеральных жилищных программ, в которых одним из критериев финансиру-

ния было вовлечение горожан⁹. Эти программы во многом были ответом на неудачи в опыте масштабной программы городской реновации 1949–1962 годов. В законе о жилищном строительстве 1954 года уже присутствовало требование создавать совещательные органы с включением в них лидеров местных сообществ. Муниципальные власти использовали эти совещательные органы для легитимации уже принятых решений, подбирая удобных себе людей и манипулируя ими. Параллельно в городах росла низовая протестная активность самых угнетенных групп – расовых меньшинств и беднейших горожан, на которых и были нацелены эти программы. Федеральные власти стремились снять растущее социально-экономическое напряжение, а городское планирование считалось важным инструментом социальной политики [Rein, 1969; Zimmerman, 1972, p. 4–11].

В этом контексте команда президента Линдона Джонсона открывает «второй фронт войны с бедностью» и продвигает «Закон об экономических возможностях» (Economic Opportunity Act, ЕОА, 1964), в котором появляется формулировка о «максимально возможном участии местных жителей и обслуживаемых групп»¹⁰. Аналогичное требование «широкого участия горожан» (*widespread citizen participation*) появилось в программе «Образцовые города» (Model Cities, Demonstration Cities and Metropolitan Development Act, 1966). Федеральная власть учла сопротивление властей штатов и муниципалитетов и сделала ставку на активизацию низовых слоев местных жителей через непосредственное наделение их ресурсами для противостояния местным элитам и бюрократии.

Требование «максимально возможного участия» вызывало недоумение у многих местных чиновников. По признанию некоторых, они были уверены, что чернокожие и бедняки не смогут полноценно участвовать и сыграют чисто символическую роль в обсуждении [Rubin, 1969, p. 21–22]¹¹. Вопреки этим расовым и классовым предрассудкам, сами угнетенные группы восприняли законодательное требование обеспечения их участия как возможность бороться за свои интересы. Активные и нередко агрессивные выступления горожан на заседаниях, собраниях и слушаниях с требованиями допуска к распределению ресурсов приводили в ужас белых привилегированных чиновников из среднего класса, которые увидели в этом «власть толпы» и подстрекательство к городским бунтам [Day, 1997, p. 423–424]. Мэры городов потребовали от федеральной власти перестать «разжигать классовую борьбу» и дать им

7. В русскоязычном контексте обычно говорят о «проектировщиках» и «проектировании», но я буду пользоваться терминами «планировщик» и «планирование» как более широкими по смыслу.

8. Об укорененности партисипативных идей в американской политической традиции см.: [Langton, 1979]. О партисипации в Англии и Австралии начала XX в. см.: [Thorpe, 2017].

9. Число упоминаний партисипации в публикациях планировщиков резко возрастает в конце 1960-х гг. [Hulchanski, 1977].

10. «Maximum feasible participation of the residents of the areas and members of the groups served». Подробнее о происхождении формулировки см.: [Rubin, 1969; Strange, 1972].

11. Это мнение нашло некоторую поддержку и среди социологов. См.: [Spiegel, 1968, p. 9–10].

официальные рычаги влияния на органы, управляющие программой. В частности, Конференция мэров США добилась права вето на решения этих органов в обмен на закрепление квоты в треть мест для представителей обслуживаемых групп в них [Howard et al., 1994, p. 165]. Таким образом, вопросы о целях и методах партисипации в американском контексте изначально отражали острые социально-политические противоречия между разными социальными группами.

В первые годы федеральная власть не конкретизировала, что считается «максимально возможным» или «широким» участием – это был голый императив. Первый директор Управления по созданию экономических возможностей (учреждено в рамках ЕОА) Сарджент Шрайвер настаивал, что формы партисипации должны вызревать снизу эволюционным путем без строгих инструкций сверху [Zimmerman, 1972, p. 6]. Позже министерство жилищного строительства и городского развития (Department of Housing and Urban Development, HUD) пыталось разрабатывать рамочные формальные критерии партисипации для программы «Образцовые города» и городской реновации. Соответствующий запрос министерства к планировщикам и управленцам спровоцировал масштабную научную и публицистическую дискуссию об основаниях и целях партисипации. За их осмысление берутся не только планировщики, но и политологи с социологами, правоведы и представители других дисциплин [Spiegel, 1968]. Эта дискуссия наложилась на момент фундаментального переосмысления оснований профессии внутри сообщества городских планировщиков [Bolan, 1967; Rittel, Webber, 1973]. Такое сочетание запроса к планировщикам извне и их внутреннего профессионального кризиса привело к тому, что сами планировщики занялись «политической философией» партисипации и разработали много важных для нас аргументов и идей. Обратимся к некоторым из них.

Организатор соучастия из Бостона Эдмунд Бёрк в статье «Стратегии гражданского участия» [Burke, 1968] критикует расхожее обоснование партисипации через принцип, согласно которому граждане должны иметь возможность влиять на все решения, которые их касаются¹². Он показывает, что этот принцип несостоятелен, потому что на практике существуют такие сферы общественно-политической жизни, которые мы даже не пытаемся демократизировать, хотя они имеют большое влияние на всех граждан. Например, вопросы национальной безопасности. Препятствием для демократизации в подобных случаях выступает необходимость наличия специальных компетенций у тех, кто принимает решения. Согласно Бёрку, за общими словами о пар-

тисипации стоит непростой вопрос о том, какие решения в сфере городского управления входят в компетенцию горожан, а какие являются прерогативой специалистов. Проявленная здесь дилемма демократии и экспертизы лежит в основе еще одного противоречия в концепции партисипации, к которому мы вернемся ниже.

Бёрк выделяет пять практических подходов к партисипации, за которыми стоят разные ее обоснования. Недостатки и границы применимости каждого подхода заданы тем, что горожане могут войти во вкус и потребовать той глубины участия, на которую организующая сторона не готова. Организующая сторона всегда имеет в виду конкретные цели, для достижения которых та или иная форма партисипации подходит лучше или хуже. Получается, что партисипация не может обеспечить перераспределение самого права определять цели политики, поскольку эти цели заранее формулируются организаторами партисипации. Можно применить процедуры партисипации и к вопросам об этих целях, но тогда снова встанет вопрос, с какой целью нужна и как должна быть устроена такая партисипация. Таким образом, партисипация всегда предполагает дистанцию между вовлекающими и вовлекаемыми.

Через год в том же журнале Американского института планировщиков¹³ выходит знаменитая статья Шерри Арнштейн «Лестница гражданского участия», в которой она тоже начинает с того, что общих ссылок на демократические принципы недостаточно для обоснования партисипации: «Когда неимущие определяют участие как перераспределение власти, американский консенсус о фундаментальном принципе распадается на множество оттенков расовых, этнических, идеологических и политических противостояний» [Arnstein, 1969, p. 216]. Арнштейн определяет партисипацию как «перераспределение власти, которое позволяет неимущим горожанам, которые сейчас исключены из политического и экономического процессов, осознанно включиться в них в будущем» [Ibid.]. Согласно Арнштейн, партисипация без перераспределения власти превращается в пустой ритуал, фрустрирующий неимущих, что и происходит на практике в большинстве известных ей программ.

Градация уровней участия в метафоре лестницы Арнштейн выражает растущие требования к перераспределению власти со стороны участвующих, о чем писал и Бёрк. В современной урбанистике «лестницу» Арнштейн иногда используют как меру подлинности партисипации – чем выше ступень, достигнутая в данном проекте, тем ближе он к идеалу¹⁴. Однако сама Арнштейн сразу поясняет, что в метафору заложено противопоставление тех, у кого есть власть, тем, у кого ее нет. Она пишет,

12. Этот довод мы видим 40 лет спустя у Генри Саноффа [Санофф, 2015].

13. Тогда *Journal of the American Institute of Planners (AIP Journal)*, сейчас *Journal of the American Planning Association*.

14. Заметим, что метафора лестницы многократно подвергалась критике и принимается не всеми урбанистами. См., напр.: [Romariz et al., 2022].

что для достижения подлинной партисипации есть существенные препятствия, которые она не включает в свой анализ, а именно: предрассудки, патернализм и нежелание делиться властью, с одной стороны, и социально-экономическое положение неимущих, порождающее чувство бесперспективности, отчуждение и недоверие, — с другой. В отличие от некоторых своих последователей, Арнштейн не испытывала иллюзий относительно достижимости подлинного участия по воле самих властей: «В большинстве случаев, когда власть перераспределялась, это происходило потому, что ее брали сами горожане, а не потому, что городские власти ее отдавали» [Arnstein, 1969, p. 222]. Развивая эту мысль, некоторые авторы утверждали, что практикуемые форматы партисипации не просто не сокращают дистанцию между вовлекающими и вовлекаемыми, но могут даже увеличивать ее [Mulder, 1971].

Другая распространенная линия обоснования партисипации использует «воспитательный» (или «образовательный» — от *educational*) аргумент, который гласит, что участие помогает людям овладеть навыками гражданской жизни и тем самым делает их лучше¹⁵. Этот аргумент получил две противоположные интерпретации в спорах о партисипации в городском планировании. В одной версии, которую приводит Бёрк [Burke, 1968, p. 288], коллективный опыт решения общих проблем помогает жителям развить навыки демократического самоуправления, обрести уверенность в своих политических силах и чувство сообщества. Этот аргумент имеет особенное значение в теории развития местных сообществ, где партисипация сосредоточена на самих сообществах, а непосредственные цели планирования играют второстепенную роль [Ross, 1958].

Однако в экспертной среде чаще встречается другое представление о «воспитательной» функции партисипации: соучастие позволяет гражданам понять, что решения, предлагаемые планировщиками, хорошие и правильные. В этом случае партисипация должна помочь планировщикам убедить недовольных граждан в своей правоте. Как с иронией замечают британские исследователи Шон Дамер и Клифф Хейг в анализе доклада Скеффингтона¹⁶, он написан планировщиками и бюрократами, которые думают, что если эксперт добросовестно следует принципам объективности и рациональности, то общество может быть недовольно его проектами только в силу своего невежества, а преодолеть невежество и понять замысел планировщика люди могут в процессе участия [Damer, Hague, 1971, p. 223–224]. Отметим, что не все участвующие в этой дискуссии планировщики придерживаются такого взгляда, не-

которые оппонировать ему: «Когда люди отвергают идею планировщика, это происходит не потому, что они глупы или злы, а потому, что у них другие стили жизни и цели» [Gans, 1969, p. 41].

У дискуссии о способности простых горожан понимать решения экспертов было ответвление, которое развилось в США в целом движение адвокативного планирования. В его основе лежит идея о конкуренции градостроительных проектов. Альтернативным источником проектов должны стать сообщества местных жителей, которым для этого потребуются профессиональные компетенции планировщиков. В статье-манифесте «Адвокация и плюрализм в планировании» Пол Давидовф пишет: «Если процесс планирования призван стимулировать демократическое городское управление, то он должен функционировать таким образом, чтобы включать, а не исключать граждан из участия в процессе. “Включение” означает не только разрешение гражданам быть услышанными. Оно также означает, что они должны быть хорошо информированы о причинах, лежащих в основе предложений по планированию, и уметь отвечать на них на техническом языке профессиональных планировщиков» [Davidoff, 1965, p. 332]. Адвокативный планировщик помогает вовлекаемым горожанам оформить свои предпочтения и интересы в профессиональный проект и квалифицированно оппонировать городской администрации. Перед нами попытка совместить две версии воспитательного аргумента: горожане должны обрести субъектность в процессе городского планирования и вместе с тем повысить уровень своих предложений до принятого в профессиональной среде. Этот синтез требовал от планировщиков отказа от роли нейтральных консультантов и принятия идеологических установок, учитывающих общественное положение тех, кому они помогают [Акимов, 2015].

Первые результаты и первые разочарования

Если в 1960-е годы у демократически настроенных активистов и планировщиков в западных странах еще было достаточно романтических надежд на партисипативные трансформации, то 1970–1980-е стали для них годами отрезвления и подведения неутешительных промежуточных итогов. Административная и экономическая зависимость местных сообществ не позволила им добиться децентрализации власти и получить свое место в процессе управления городами. Независимые корпорации развития не смогли привлечь достаточного финансирования для успешной конкуренции с муниципальной бюрократией [Cahn, Cahn, 1971]. Городские власти со своей стороны стремились задержать

15. Это классический аргумент, восходящий к Алексису де Токвиллю. См.: [Mansbridge, 1995].

16. Первый официальный документ, посвященный развитию партисипации в английском градостроительстве, 1969 г. Публикация доклада открыла большую полемику о партисипации в профессиональном сообществе английских планировщиков и управленцев. См.: [Shapely, 2011].

процесс вовлечения на нижних ступенях «лестницы» Арнштейн, о чем та и предупреждала.

С приходом в Белый дом Ричарда Никсона в 1969 году у федеральной власти сменились приоритеты, и энтузиазм в развитии партисипации резко пошел на убыль. В частности, местное администрирование программы «Образцовые города» передали от агентств муниципалитетам, сократив роль горожан до совещательной и наблюдательной [Zimmerman, 1972, p. 10]. В следующей программе 1974 года (Housing and Community Development Act) вместо требований о «максимально возможном» или «широком» участии появились слова об «адекватных возможностях для участия»¹⁷. Смена формулировок символизировала переход федеральной власти от мобилизации нижних социальных слоев к стабилизации и возвращению контроля муниципалитетам – новый президент хотел не борьбы с бедностью и неравенством, а закона и порядка.

Энтузиасты партисипативного поворота в среде планировщиков и в местных сообществах постепенно приходили к осознанию того, что «со стороны правящих элит никогда не было никакого намерения допускать участие граждан в разработке эффективной стратегии перераспределения реальной власти» [Neuse, 1983, p. 305]. Ярким примером является книга планировщика Роберта Гудмана «После планировщиков» (1972), в которой он выступает с острой критикой движения адвокативного планирования, к которому он сам еще недавно имел отношение. Анализируя свой опыт и опыт всего движения, Гудман пишет, что альтернативные проекты почти нигде не смогли создать реальную конкуренцию проектам городских планировщиков, но не в силу слабого их качества, а в силу самого устройства системы власти, которая не заинтересована в конкуренции в градостроительстве. Досталось от Гудмана и партисипации: «Мы могли играть в гражданское участие, но только до тех пор, пока оно было ограничено косметическими улучшениями» [Goodman, 1971, p. 212–213]. Аналогичную критику партисипации высказывал и другой влиятельный адвокативный планировщик, глава департамента городского планирования Кливленда в 1969–1979 годы Норман Крумгольц: «Помощь общественным организациям не следует путать с “участием граждан”. Мы не стремились легитимировать наши планы, а, скорее, хотели помочь местным соседским организациям разработать и реализовать их собственные программы» [Krumholtz, 1986, p. 334]. В обоих случаях разочарование в партисипации связано с восприятием ее как манипулятивной практики легитимации нужных властям проектов.

В 1972 году на страницах спецвыпуска *Public Administration Review*, посвященного участию го-

рожан в градостроительных программах, появилась статья под заголовком «Максимально возможная манипуляция»¹⁸ [Arnstein, 1972], в которой представители одного из местных сообществ Филадельфии описали свой трехлетний опыт участия в программе «Образцовые города». В форме подробной хроники они показали, как власти раз за разом нарушали свои обещания, манипулировали ими и недобросовестно использовали свой эксклюзивный доступ к информации, официальным лицам и процессам принятия решений. Шаг за шагом первичный наивный энтузиазм местных активистов сменялся разочарованием и недоверием к властям. В конце они перечисляют уроки, которые вынесли из этого опыта: нельзя верить муниципалитету, министерству и президенту, партисипация «сверху» не соответствует заявленным целям, нужно рассчитывать только на силы самого сообщества и быть готовыми к настойчивому отстаиванию своих интересов перед чиновниками, которые будут пытаться «умерить наши умы, наш дух и наши амбиции» [Ibid., p. 390].

Сразу после этой статьи в журнале шел аналогичный хронологический очерк сотрудников муниципалитета Филадельфии с заголовком «Взгляд из городской ратуши» [The View..., 1972], в котором они изложили ту же историю со своего ракурса. Отвечая на претензии сообщества, они подчеркивали, что не имели злых намерений, но, напротив, обещивали самые передовые в стране практики партисипации. Они признали, что опыт соучастия в Филадельфии оказался во многом негативным, но винят в этом вышестоящую бюрократию, радикализм активистов и отсутствие опыта.

С двух ракурсов, представленных в этих материалах, партисипация видится существенно различным образом. Для местного сообщества она была инструментом в борьбе за свои социальные права, потенциал которого оно пересматривало по мере накопления опыта. Тогда как для городских чиновников она была делом управленческой техники, направленной против протестной активности сообщества. Представленные позиции задают два разных взгляда на партисипацию с разными ее определениями, целями и критериями эффективности.

Рутинизация партисипации

Некоторые исследователи характеризуют дальнейшую эволюцию партисипации в городской политике как рутинизацию [Howard et al., 1994]. Власти старались вывести партисипацию из революционного регистра путем ее регламентации и бюрократизации: чем больше появлялось инструкций и процедурных правил вовлечения горожан, тем более

17. Этому предшествовали соответствующие изменения формулировок в методических рекомендациях HUD в 1969 г. См.: [Howard et al., 1994, p. 169].

18. Статья была подготовлена при поддержке Шерри Арнштейн как сотрудницы консультационной службы.

управляемым оно становилось.¹⁹ По мере рутинизации партисипация превращается в общепринятый элемент городского управления: она закрепляется в образовательных программах, методических рекомендациях, городских законах и практиках планировщиков.

Кажется парадоксальным, что это происходило в эпоху стремительного роста неравенства и упадка гражданской активности, то есть, казалось бы, противоположных партисипации процессов [Крауч, 2010; Brown, 2015]. Однако есть простое объяснение: нормализация партисипации происходила за счет подмены ее содержания. Под влиянием неолиберализма и «нового государственного управления» партисипация переопределяется как способ выявления индивидуальных предпочтений «потребителей» города.²⁰ Уже к началу 1990-х годов из нее выхолащивается весь демократический потенциал — доводы о политических свободах и равенстве вытесняются соображениями эффективности и качества продукта²¹. В неолиберальной парадигме партисипация становится аполитичной коммуникативной техникой. Теперь совершенствование методов вовлечения направлено на купирование общественных противоречий и деполитизацию: чем менее конфликтным образом проходит процесс соучастия, тем лучше, поскольку постулируется, что к достижению общего интереса ведет диалог, а не конфликт²².

Общее несоответствие антиполитической идеологии планирования его политической сущности обсуждалось в профессиональной среде уже в 1970–1980-х годах [Kiernan, 1983]. По известному выражению Хорста Риттеля, планирование имеет дело с «коварными проблемами» [Rittel, Webber, 1973], которые нельзя даже корректно сформулировать в рамках антиполитических концепций единого общественного интереса (*unitary public interest model*) и всеобщей рациональности (*rational comprehensive paradigm*). Но, несмотря на развитие школ, признающих политический характер планирования, на практике включение партисипации в тот или иной подход каждый раз происходит ценой превращения ее в предмет экспертизы и бюрократии [Lane, 2005]. Огромное множество современных критических исследований партисипации посвящено тому, как распространение и усложнение ее методов обеспечивает вовлечение без реального распределения власти и способствует сохранению статус-кво в городской политике [Dore, 2023; Lee et al., 2015; Polletta, 2014; Swyngedouw, 2005].

Таким образом, партисипация пережила концептуальную трансформацию из метода демократизации снизу в сопровождение профессиональной экспертизы. К 2010-м годам она окончательно превратилась из радикально демократического лозунга «новых левых» в мейнстримный инструмент неолиберального менеджмента [Ganuza et al., 2016, p. 329]²³, в виде которого и была импортирована в Россию. Интерес к партисипации также снизился и в политической теории, где она стала чем-то старомодным уже в 1990-х годах [Hilmer, 2010, p. 49–51].

Двусмысленность партисипации и ее внутренние противоречия

На протяжении более чем полувековой практики соучастия мы видим, что разные акторы городской политики наполняют это понятие своим содержанием, поскольку имеют конфликтующие притязания на процесс принятия решений. В связи с этим Дэйан Дэй называет партисипацию «существенно оспариваемой концепцией» [Day, 1997]: невозможно выбрать общее для всех определение партисипации, потому что само это определение тоже является предметом того же политического противостояния, внутри которого она осуществляется²⁴. В этой части я выделю три внутренних противоречия партисипации, выражающих ее неустранимую двусмысленность²⁵. Такого рода противоречия хорошо известны в политической теории, которую я применяю здесь к урбанистической проблематике.

Противоречие 1. Демократия vs технократия

Партисипация пытается совместить профессиональное планирование с демократическим самоуправлением. С одной стороны, она направлена на обеспечение равенства и самоуправления в городском планировании, то есть содержит демократический элемент. С другой стороны, соучастие неизбежно предполагает позицию компетентного профессионала в привилегированном положении в процессе принятия решений — это ее технократическая составляющая.

В партисипации всегда есть организующая сторона, которая не находится в равных условиях с участниками. Как замечает Амелия Торп: «Идея о том, что процесс вовлечения общественности может быть разработан и переработан, основана на том предположении, что партисипация, как и пла-

19. Негативные эффекты бюрократизации партисипации многократно обсуждались в академической литературе тех лет. См., напр.: [MacNair et al., 1983; Etzioni-Halevy, 1983; Fagence, 1977].

20. О попытках встроить партисипацию в различные неолиберальные теории государственного управления см.: [Strokosch, 2020].

21. Подробнее об этапах этого процесса см.: [Baicocchi, Ganuza, 2017]. См. также типичный пример методических рекомендаций того времени: [Jones, 1990].

22. Альтернативная точка зрения представлена в агонистическом подходе, см.: [Kühn, 2021].

23. Заметим, что аналогичная трансформация идеи партисипации параллельно происходила в других сферах вне урбанистики. См., напр.: [Cleaver, 1999; Hickey, 2004].

24. Более актуальный пример см., напр.: [Potter, 2013].

25. Наверняка можно назвать более трех таких противоречий, здесь я не претендую на полноту.

нирование вообще, — это процесс, который контролируется профессионалами» [Thorpe, 2017, p. 569]. Партиципация предполагает, что эксперты и чиновники помогают горожанам прийти к самоуправлению. А поскольку это ставит под угрозу политическое положение самих чиновников и экспертов, они склонны выхолащивать демократическое содержание из партиципации. Как показывает Франческа Поллетта, профессиональные нормы организующей стороны задают свое представление о партиципации, отличное от принятого на стороне вовлекаемых участников [Polletta, 2016].

Профессионалы ссылаются на границы компетенций граждан, за пределами которых сохраняют свою монополию на власть. Вопрос об определении этих границ рождает указанное противоречие: если они не являются предметом партиципации, то самоуправление всегда остается ограничено технократией, а если предметом партиципации становится всё, то она не может управляться сверху. Соответствующая дилемма демократии и экспертизы делает несостоятельным обоснования партиципации через принцип демократической автономии.

На практике это концептуальное противоречие проявляется себя в известных трудностях с определением целей партиципации и критериев их достижения. Например, считаем ли мы, что партиципация движется в верном направлении, когда участники пытаются перейти к вопросам, которые не выносились на обсуждение? Так бывает, когда вместо благоустройства очередного парка люди хотят обсуждать перенаправление средств на другие нужды города. Демократическая составляющая партиципации говорит, что это хорошее развитие событий, потому что люди повышают свою политическую субъектность. Технократическая составляющая возражает, что такой разговор выходит за установленные профессионалами границы²⁶.

Противоречие 2. Плюрализм vs истина планирования

Партиципация пытается совместить многообразие мнений и опыта горожан с поиском наилучшего (или «правильного») решения. С одной стороны, она призвана сделать видимыми и значимыми интересы и предпочтения всех заинтересованных в данном проекте сторон. С другой стороны, она подразумевает, что есть истина городского планирования, привилегированным доступом к которой обладают эксперты. Это противоречие непосредственно связано с предыдущим, но здесь акцент делается

не на принятии решений, а на их «правильности», которая одновременно подразумевается и проблематизируется в партиципации.

Можно возразить, что никакого противоречия здесь нет, потому что под правильным решением понимается то, которое наилучшим образом соответствует интересам всех сторон (стейкхолдеров), а роль профессионального организатора партиципации ограничена тем, чтобы корректно выявить эти интересы и найти их приемлемую комбинацию. Однако предположение о существовании сложившихся интересов сторон, которые нужно просто обнаружить, отвергается в теории демократии участия. Любкой партиципатор знает, что недостаточно провести опрос и собрать механическую сумму индивидуальных предпочтений. Люди должны сформулировать свои коллективные предпочтения в процессе делиберации²⁷, на что ориентированы некоторые методики партиципации²⁸. В этом случае профессиональный партиципатор выступает уже не в роли измерительного прибора, а в роли фасилитатора делиберации. Однако на деле партиципация никогда не ограничивается и этим, за ней всегда стоят соображения целесообразности у принимающих решения политиков или менеджеров и нанятых ими экспертов. Они имеют свои представления о «хорошем проекте», «интересах города» и подобных истинах планирования, которые предшествуют предпочтениям горожан, формируемым в ходе партиципации. Без этих представлений их профессиональная роль теряет смысл. В этом и заключается противоречие: партиципация должна быть процессом свободного создания «правильного» решения всеми участниками, но само это решение должно согласовываться с уже существующими представлениями ее инициаторов.

Это противоречие выражается, в частности, в двух противоположных трактовках «воспитательного» аргумента. В демократической версии партиципация ценна как школа гражданской жизни, в которой люди учатся осознавать и формулировать свои интересы, признавать интересы других и коллективно вырабатывать общие решения. В технократической версии аргумента партиципация должна подтянуть уровень знаний и гражданских компетенций участников до той отметки, на которой они смогут понять и авторизовать решения профессионалов.

На практике это приводит к затруднению в оценке результатов партиципации. Одобрение проекта по итогам всех стадий соучастия может указывать на два различных результата: либо это решение

26. Такая же ситуация часто возникает при партиципаторном бюджетировании, см., напр., замечательный анализ примеров из Чикаго и Кордобы в: [Ganuzi et al., 2016].

27. Под делиберацией здесь понимается свободная и рациональная дискуссия между людьми, которым нужно принять совместное решение о чем-либо. На этом понятии основана теория делиберативной демократии, которая определяет демократию через условия для такой дискуссии и постулирует ее главной целью достижение консенсуса между принимающими решения людьми.

28. Между партиципацией и делиберативной демократией есть тонкие различия, которые мы здесь опускаем без ущерба для аргумента. См.: [Hilmer, 2010].

сложилось в результате согласования участниками их общих интересов, либо организаторам удалось провести устраивающее их решение с допустимыми отклонениями. Кажется, что во втором случае мы имеем некоторую манипуляцию с нижних ступеней «лестницы» Арнштейн, поэтому подлинного соучастия здесь нет. Однако если инициаторы и организаторы соучастия считают, что итоговый продукт соответствует их представлениям об «интересах города» или «комфортной среде», то полученное согласие участников можно трактовать как положительный эффект партисипации, ведь горожане стали лучше понимать общие интересы города и прогрессивные урбанистические идеи²⁹.

Противоречие 3. Альтернатива vs модификация представительной системы

Партисипация исторически сочетает в себе две стороны. С одной – это радикальная демократическая альтернатива представительной системе. Идеи вовлечения и участия появляются в рамках проекта нового общественного устройства, дарящего надежду на самоуправление отчужденным от политики группам. С другой – подобные же идеи образуют и своего рода костыль для этой системы, ее подерживающую модификацию³⁰.

Как мы видели, власти быстро сумели переприсвоить партисипацию и сделать из нее инструмент умиротворения общественных конфликтов. Первый же опыт санкционированной властью партисипации проявил ее двойную природу: «К концу 1960-х годов уже было очевидно напряжение между теми, кто рассматривал участие как способ повышения эффективности планирования местными органами власти, и теми, кто стремился изменить планирование более фундаментально»³¹. Одни видели в партисипации субверсивный потенциал, а другие – новый контур обратной связи и инструмент усиления подотчетности для повышения доверия к власти³².

Так, например, Шерри Арнштейн в своей хрестоматийной статье настаивает: «Участие без перераспределения власти – это пустой и разочаровывающий процесс для тех, у кого его нет. Оно позволяет власть имущим утверждать, что были учтены все мнения, и при этом сохранить извлече-

ние выгод для немногих. Участие укрепляет статус-кво» [Arnstein, 1969, p. 216]. В этом ее мнение совпадает с мнением Кэрол Пейтман, которая формулировала эту же мысль вне урбанистического контекста в плоскости теории демократий [Pateman, 1970]. Тогда как для некоторых их современников, особенно из властных кругов, о перераспределении власти не могло быть и речи: мэры, члены советов, губернаторы и другие избранные лица не должны разделять свое право на принятие решений с кем-либо, поскольку это противоречило бы принципу представительства³³.

Две стороны партисипации задают два существенно различных и во многом противоречащих друг другу подхода к ее обоснованию – инструментальный и трансформационный³⁴. В инструментальном подходе партисипация рассматривается как средство, которое нужно прагматично применять или отклонять в зависимости от поставленных целей³⁵. В трансформационном подходе партисипация имеет самостоятельную ценность и подчиняет себе политику³⁶. На практике эти подходы часто тесно переплетались, так что сами действующие лица не всегда могли их различить³⁷. Более того, за трансформационными декларациями иногда скрывается сугубо инструментальная прагматика [Damer, Hague, 1971].

Общая тенденция заключается в растворении демократических доводов трансформационного характера в массу инструментальных соображений. В современных методиках соучастия на дюжину управленческих и экономических эффектов (интересующих чиновников, политиков и инвесторов) приходится один эффект, направленный на повышение политической субъектности местного сообщества³⁸. История развития партисипации демонстрирует, что успех в достижении эффектов второго типа ставит под угрозу эффективность первого, однако полного отказа от демократических деклараций в партисипативном мейнстриме пока не произошло ни в западной, ни в российской урбанистике.

Заключение

Несмотря на консенсус о необходимости вовлечения горожан в городское планирование, у нас

29. Например, «принцип наличия образовательной или просветительской составляющей» или «эффект профессионализации горожан» в пособии: [Вовлечение..., 2023, с. 16, 26].

30. Это относится и к другим сферам участия вне урбанистики. См.: [White, 1996; Pateman, 2012].

31. Эти слова написаны о Великобритании, но применимы также и к США и другим странам, внедряющим партисипацию в 1960-х гг. Цит. по: [Huxley, 2013, p. 1535].

32. См., напр.: [Rosener, 1982].

33. См., напр.: [Spiegel, 1968, p. 8; Rubin, 1969, p. 21–24]; а также рассуждения служащих муниципалитета Филадельфии в: [The View..., 1972].

34. Это различие я заимствую из [Cornwall, 2008].

35. См., напр.: [Glass, 1979].

36. См., ранние примеры в: [Burke, 1968, p. 288] и более современный пример: [Fung, 2009].

37. См., напр.: [Strange, 1972; Cornwall, 2008, p. 274]. Пример спора между этими позициями см.: [Buchy, 2000]. Характерный для урбанистики пример смешения идей представительства и участия для обоснования партисипации см.: [Санофф, 2015, с. 7–13].

38. См., напр.: [Вовлечение..., 2023, с. 24–28].

до сих пор нет непротиворечивого представления о целях вовлечения и, как следствие, о его методах и критериях эффективности. Времена активного поиска и согласования ответов на фундаментальные вопросы о партисипации давно прошли. Теперь планировщики сосредоточены на техническом совершенствовании методов соучастия и почти не обращаются к его нормативным основаниям [Innes, Booher, 2004, p. 420]. Им представляется, что перспективы партисипации находятся в зависимости только от компетенций организующей стороны и социальной стабильности в обществе.

Однако прогресс партисипации в практической плоскости также оказался гораздо скромнее, чем ожидалось несколько десятилетий назад. Власти по-прежнему редко допускают что-то, помимо публичных слушаний и консультаций с небольшими группами горожан, а частные заказчики редко готовы финансировать длительные проекты и работу с социальными группами, не представляющими для них коммерческий интерес. Есть образцовые примеры соучастия, которыми гордятся энтузиасты, но и они всегда имеют неоднозначные политические оценки. Возможно, пришло время признать, что развитие партисипации упирается в свой потолок и достигнутый уровень вовлечения не оправдывает ожиданий.

У такого положения дел есть глубинные причины нормативного характера. Урбанисты часто впадают в концептуальную путаницу и смешивают разнородные обоснования и цели партисипации, что не может не приводить к противоречивым результатам их работы. Эта концептуальная путаница по своей природе относится не столько к самой урбанистике, сколько к политике. С помощью политической теории я попытался прояснить внутренние противоречия партисипации и их влияние на трудности, с которыми сталкиваются организаторы и участники партисипативных проектов. К последним я и хочу обратить следующие выводы своего анализа.

Для начала следует иметь в виду, что единого определения и общепринятых целей партисипации нет и не может быть по обозначенным выше причинам. Несмотря на некоторую видимость согласия о сути партисипации, при ближайшем рассмотрении она всегда обнаруживает свою двусмысленность.

Далее нужно признать, что партисипация имеет политическую природу, а разные определения и обоснования партисипации выражают противоборствующие политические ставки разных общественных групп. Инвестор, муниципальный чиновник, проектировщик и случайный житель реновируемого квартала всегда вкладывают разный смысл в процесс соучастия, поскольку имеют разные политические интересы. Поэтому, читая о партисипации в материалах архитектурных бюро или официальных методических рекомендациях, имейте в виду, что не все будущие участники реального процесса будут рассматривать его именно так, как там указано.

Политическая природа партисипации наделяет ее состязательным характером. Чем больше людей

и социальных групп оказываются вовлечены, тем больше трений и разногласий обнаружится в процессе. Их искусственное замалчивание и вытеснение под лозунгами «конструктивного диалога» и «сотрудничества» является лишь формой подавления, а не способом разрешения противоречий, которые лежат за пределами соучастия.

Представленные выводы могут потребовать пересмотра некоторых профессиональных установок в работе с партисипативными проектами. В заключение предложу две нормативные установки, которые, на мой взгляд, позволяют последовательно учитывать эти выводы на практике.

Во-первых, в работе с партисипацией необходимо четко осознать свою политическую позицию и ее линии напряжения с позициями других участников. Вы не можете выйти в отстраненную метапозицию и объективно рассудить все стороны. Работая над этим текстом, я тоже занимал конкретную политическую позицию (на стороне демократии и против технократии), в чем отдаю себе полный отчет.

Во-вторых, двусмысленность партисипации не делает ее бессмысленной. Имея в виду предыдущие пункты, вы можете подходить к партисипации как к способу достижения своих целей и наполнять ее соответствующим содержанием. Так, политики, чиновники и девелоперы видят в партисипации определенный смысл – они научились использовать ее для легитимации своих проектов. Однако двусмысленность партисипации потенциально позволяет «изгибать» ее и в обратную сторону. При определенных условиях ей можно воспользоваться в том числе в демократических целях. Главное – внимательно подходить к оценке этих условий и своих возможностей, а также помнить о структурной асимметрии между разными социальными группами и их представлениями о партисипации.

Источники

- Акимов П. (2015) Искореня несправедливость в городе: история адвокативного планирования // Городские исследования и практики. № пилотный. С. 93–102.
- Верещагина Е. (2021) Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 7–25.
- Вовлечение горожан в развитие городской среды: итоги, технологии, перспективы: учебное пособие (2023) / Зеленева Е. В., Рудой Р. О., Соснин Д. П. и др. Москва: Проектная группа 8.
- Даль Р. (1992) Введение в теорию демократии. М.: Наука, СП КВАДРАТ.
- Кац Э., Лазарсфельд П. (2024) Личное влияние. Роль людей в потоке массовой информации. М.: Издательство редких книг.
- Крауч К. (2010) Постдемократия. М.: Издательский дом ВШЭ.
- Санюфф Г. (2015) Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов. Вологда: Проектная группа.
- Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства город-

- ской среды Минстроя РФ (2017) // Минстрой России. Режим доступа: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/13338/> (дата обращения: 05.04.2023).
- Almond G., Verba S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Arnstein S. (1969) *A Ladder of Citizen Participation* // *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35. № 4. P. 216-224.
- Arnstein S. (1972) *Maximum Feasible Manipulation* // *Public Administration Review*. Special Issue: Citizens Action in Model Cities and CAP Programs. P. 377-390.
- Barber B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Oakland, CA: University of California Press.
- Berelson R., Lazarsfeld P., McPhee W. (1954) *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bherer L., Dufour P., Montambeault F. (2018) *The Participatory Democracy Turn*. N.Y., L.: Routledge.
- Baiocchi G., Ganuza E. (2017) *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Bolan R. (1967) *Emerging Views of Planning* // *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 33. № 4. P. 233-245.
- Brown W. (2015) *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Buchy M., Hoverman S. (2000) *Understanding Public Participation in Forest Planning: A Review* // *Forest Policy and Economics*. Vol. 1. № 1. P. 15-25.
- Burke E. (1968) *Citizen Participation Strategies* // *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 34. № 5. P. 287-294.
- Cahn E., Cahn J. (1971) *Maximum Feasible Participation: A General Overview* // *Citizen Participation: Effecting Community Change* / E. Cahn, A. Passett (eds.). N.Y.: Praeger Publishers.
- Cleaver F. (1999) *Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development* // *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*. Vol. 11. № 4. P. 597-612.
- Cornwall A. (2008) *Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices* // *Community Development Journal*. Vol. 43. № 3. P. 269-283.
- Damer S., Hague C. (1971) *Public Participation in Planning: A Review* // *The Town Planning Review*. Vol. 42. № 3. P. 217-232.
- Davidoff P. (1965) *Advocacy and Pluralism in Planning* // *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31. № 4. P. 331-338.
- Day D. (1997) *Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept?* // *Journal of Planning Literature*. Vol. 11. № 3. P. 421-434.
- Dore M. (2023) *Governing Through Design: The Politics of Participation in Neoliberal Cities* // *CoDesign*. Vol. 19. № 3. P. 253-268.
- Etzioni-Halevy E. (1983) *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Fagence M. (1977) *Citizen Participation in Planning*. Oxford: Pergamon.
- Fung A. (2009) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gans H. (1969) *Planning for People, Not Buildings* // *Environment and Planning A: Economy and Space*. Vol. 1. № 1. P. 33-46.
- Ganuza E., Baiocchi G., Summers N. (2016) *Conflicts and Paradoxes in the Rhetoric of Participation* // *Journal of Civil Society*. Vol. 12. № 3. P. 328-343.
- Gara M. (2020) *What Kind of Institutional Implementation for Participatory Democracy? Theories and Debate During the Long 1970s in the United States* // *USAbroad – Journal of American History and Politics*. Vol. 3. № 1S. P. 69-79.
- Glass J. (1979) *Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques* // *Journal of the American Planning Association*. Vol. 45. № 2. P. 180-189.
- Goodman R. (1971) *After the Planners*. N.Y.: Simon & Schuster.
- Hickey S. (2004) *Participation: From Tyranny to Transformation*. L.: Zed Books.
- Hilmer J. (2010) *The State of Participatory Democratic Theory* // *New Political Science*. Vol. 32. № 1. P. 43-63.
- Howard C., Lipsky M., Marshall D. (1994) *Citizen Participation in Urban Politics: Rise and Routinization* // *Big-city Politics, Governance, and Fiscal Constraints* / G. Peterson (ed.). Washington, DC: Urban Institute Press. P. 153-199.
- Hulchanski J. (1977) *Citizen Participation in Urban and Regional Planning: A Comprehensive Bibliography*. Toronto: Department of Urban and Regional Planning, University of Toronto.
- Huxley M. (2013) *Historicizing Planning, Problematizing Participation* // *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 37. № 5. P. 1527-1541.
- Innes J., Booher D. (2004) *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century* // *Planning theory & practice*. Vol. 5. № 4. P. 419-436.
- Jones B. (1990) *Neighborhood Planning: A Guide for Citizens and Planners*. Chicago: American Planning Association Planner's Press.
- Katz E., Lazarsfeld P. (1955) *Personal Influence*. New York: Free Press.
- Kaufman A. (1960) *Human Nature and Participatory Democracy* / Friedrich C. (ed.) *Responsibility*. New York: Liberal Arts Press, 1960. P. 266-289.
- Kiernan M. (1983) *Ideology, Politics, and planning: Reflections on the Theory and Practice of Urban Planning* // *Environment and Planning B: Planning and Design*. Vol. 10. № 1. P. 71-87.
- Krumholtz N. (1986) *City Planning for Greater Equity* // *Journal of Architectural and Planning Research*. Vol. 3. № 4. P. 327-337.
- Kornhauser W. (1959) *The Politics of Mass Society*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Kühn M. (2021) *Agonistic Planning Theory Revisited: The Planner's Role in Dealing With Conflict* // *Planning Theory*. Vol. 20. № 2. P. 143-156.
- Lane M. (2005) *Public Participation in Planning: An Intellectual History* // *Australian Geographer*. Vol. 36. № 3. P. 283-299.
- Langton S. (1979) *American Citizen Participation: A Deep-rooted Tradition* // *National Civic Review*. Vol. 68. № 8. P. 403-422.
- Lee C., Michael M., Walker E. (2015) *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*. N.Y.: NYU Press.
- MacNair R., Caldwell R., Pollane L. (1983) *Citizen Participants in Public Bureaucracies: Foul-Weather Friends* // *Administration & Society*. Vol. 14. № 4. P. 507-524.
- Macpherson C. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge J. (1995) *Does Participation Make Better Citizens?* // *The Good Society*. Vol. 5. № 2. P. 1-7.
- Mulder M. (1971) *Power Equalization Through Participation?* // *Administrative Science Quarterly*. Vol. 16. № 1. P. 31-38.

- A Standard City Planning Enabling Act by the Advisory Committee on City Planning and Zoning Appointed by Secretary Hoover (1928)//GovInfo. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/app/details/GOVPUB-C13-955faaa3558a7c44c6a9edbbc01f5cd5> (дата обращения: 22.09.2023).
- Neuse S. (1983) From Grass Roots to Citizen Participation//Public Administration Quarterly. Vol. 7. № 3. P. 294-309.
- Pateman C. (1970) Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman C. (2012) Participatory Democracy Revisited//Perspectives on politics. Vol. 10. № 1. P. 7-19.
- Polletta F. (2014) Is Participation Without Power Good Enough?//The Sociological Quarterly. Vol. 55. № 3. P. 453-466.
- Polletta F. (2016) Participatory Enthusiasms: A Recent History of Citizen Engagement Initiatives//Journal of Civil Society. Vol. 12. № 3. P. 231-246.
- Potter G. (2013) Public Participation in Planning as Urban Citizenship: Contrasting Two Conceptualizations of Citizenship in Toronto's Ward 20//Faculty of Environmental Studies, York University. Режим доступа: <http://hdl.handle.net/10315/27733> (дата обращения: 22.09.2023).
- Rein M. (1969) Social Planning: The Search for Legitimacy//Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35. № 4. P. 233-244.
- Rittel H.W. J., Webber M. (1973) M. Dilemmas in a General Theory of Planning//Policy Sciences. Vol. 4. № 2. P. 155-169.
- Romariz Peixoto L., Rectem L., Pouleur J. (2022) A. Citizen Participation in Architecture and Urban Planning Confronted with Arnstein's Ladder//Architecture. Vol. 2. № 1. P. 114-134.
- Rosener J. (1982) Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision Making//Public Administration Review. Vol. 42. № 4. P. 339-345.
- Ross M. (1958) Case Histories in Community Organization. New York: Harper & Brothers.
- Rubin L. (1969) Maximum Feasible Participation: The Origins, Implications, and Present Status//The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Vol. 385. № 1. P. 14-29.
- Shapely P. (2011) Planning, Housing and Participation in Britain, 1968-1976//Planning Perspectives. Vol. 26. № 1. P. 75-90.
- Spiegel H. (1968) Citizen Participation in Urban Development. Center for Community Affairs, NTL Institute for Applied Behavioral Science.
- Strange J. (1972) The Impact of Citizen Participation on Public Administration//Public Administration Review. Vol. 32. P. 457-470.
- Strokosch K., Osborne S. (2020) Debate: If Citizen Participation Is So Important, Why Has It Not Been Achieved?//Public Money & Management. Vol. 40. № 1. P. 8-10.
- Swyngedouw E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state//Urban Studies. Vol. 42. № 11. P. 1991-2006.
- The View from City Hall (1972)//Public Administration Review. Special Issue: Citizens Action in Model Cities and CAP Programs. P. 390-402.
- Thorpe A. (2017) Rethinking Participation, Rethinking Planning//Planning Theory & Practice. Vol. 18. № 4. P. 566-582.
- White S. (1996) Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation//Development in Practice. Vol. 6. № 1. P. 6-15.
- Zimmerman J. (1972) The Federated City: Community Control in Large Cities. N.Y.: St. Martin's Press.

AMBIGUOUS PARTICIPATION: A VIEW ON PARTICIPATORY DESIGN FROM POLITICAL THEORY

Alexander A. Zamyatin, co-director of the Political Philosophy Program, The Moscow School of Social and Economic Sciences (MSSES), 3-5 Gazetny Lane, Moscow, 125009, Russian Federation.
E-mail: mss2000110@universitas.ru

This article explores approaches to the justification of citizen participation in urbanism. In other words, the main question of the article is why we should use citizen participation in urban projects. In search of normative grounds for participation, the author turns to the genealogy of participatory ideas and practices in urban governance and traces their evolution from their origin in the mid-twentieth century in Western countries to their import to Russia in the 2010s. With the help of political theory, the author identifies two lines of argumentation in favor of citizen engagement, labeled here as democratic and technocratic. The author's main thesis is that these two ways of justifying public participation, being essentially contradictory, are often conflated in an ambiguous notion of participation in urbanism, which creates confusion in contemporary participatory theories and difficulties in practice, including questions about the evaluation of its results and effectiveness. The author offers conclusions that should help those working with participatory projects and citizens to deal with the ambiguity of participation.

Keywords: participation; engagement; participatory turn; participatory democracy; urban planning; Arnstein's ladder of citizen participation; essentially contested concept

Citation: Zamyatin A. A. (2025) Ambiguous Participation: A View On Participatory Design From Political Theory. *Urban Studies and Practices*, vol. 10, no 1, pp. 6-20. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp10120256-20> (in Russian)

References

- Akimov P. (2015) Iskorenyaya nespravedlivost' v gorode: istoriya advokativnogo planirovaniya [Rooting out Injustice in the City: A History of Advocacy Planning]. *Gorodskie issledovaniya i praktiki* [Urban Studies and Practices], no Pilotnyj, pp. 93-102. (in Russian)
- Almond G., Verba S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Arnstein S. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no 4, pp. 216-224.
- Arnstein S. (1972) Maximum Feasible Manipulation. Public Administration Review. Special Issue: *Citizens Action in Model Cities and CAP Programs*, pp. 377-390.
- Barber B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Oakland, CA: University of California Press.
- Berelson R., Lazarsfeld P., McPhee W. (1954) *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Bherer L., Dufour P., Montambeault F. (2018). *The Participatory Democracy Turn*. New York, London: Routledge.
- Baiocchi G., Ganuza E. (2017) *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Redwood City, CA: Stanford University Press.
- Bolan R. (1967) Emerging Views of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 33, no 4, pp. 233-245.
- Brown W. (2015) *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Buchy M., Hoverman S. (2000) Understanding Public Participation in Forest Planning: A Review. *Forest Policy and Economics*, vol. 1, no 1, pp. 15-25.
- Burke E. (1968) Citizen Participation Strategies. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 34, no 5, pp. 287-294.
- Cahn E., Cahn J. (1971) Maximum Feasible Participation: A General Overview. *Citizen Participation: Effecting Community Change*/ E. Cahn, A. Passett (eds.). New York: Praeger Publishers.
- Cleaver F. (1999) Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, vol. 11, no 4, pp. 597-612.
- Cornwall A. (2008) Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, vol. 43, no 3, pp. 269-283.
- Crouch K. (2010) Postdemokratiya [Post Democracy]. M.: Izdatel'skiy dom VSHE. (in Russian)
- Dahl R. (1992) *Vvedenie v teoriiyu demokratii* [Introduction to Democratic Theory]. Moscow: Nauka, SP KVADRAT. (in Russian)
- Damer S., Hague C. (1971) Public Participation in Planning: A Review. *The Town Planning Review*, vol. 42, no 3, pp. 217-232.
- Davidoff P. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 31, no 4, pp. 331-338.
- Day D. (1997) Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, vol. 11, no 3, pp. 421-434.
- Dore M. (2023) Governing Through Design: The Politics of Participation in Neoliberal Cities. *CoDesign*, vol. 19, no 3, pp. 253-268.
- Etzioni-Halevy E. (1983) *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Fagence M. (1977) *Citizen Participation in Planning*. Oxford: Pergamon.
- Fung A. (2009) *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gans H. (1969) Planning for People, Not Buildings. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 1, no 1, pp. 33-46.
- Ganuza E., Baiocchi G., Summers N. (2016) Conflicts and Paradoxes in the Rhetoric of Participation. *Journal of Civil Society*, vol. 12, no 3, pp. 328-343.
- Gara M. (2020) What Kind of Institutional Implementation for Participatory Democracy? Theories and Debate During the Long 1970s in the United States. *USAbroad – Journal of American History and Politics*, vol. 3, no 1S, pp. 69-79.
- Glass J. (1979) Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques. *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, no 2, pp. 180-189.
- Goodman R. (1971) *After the Planners*. New York: Simon & Schuster.
- Greer S. *Urban Renewal and American Cities: The Dilemma of Democratic Intervention*. New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1965.
- Hickey S. (2004) *Participation: From Tyranny to Transformation*. Zed books.

- Hilmer J. (2010) The State of Participatory Democratic Theory. *New Political Science*, vol. 32, no 1, pp. 43-63.
- Howard C., Lipsky M., Marshall D. (1994) Citizen Participation in Urban Politics: Rise and Routinization. *Big-city Politics, Governance, and Fiscal Constraints*/G. Peterson (ed.). Washington, DC: Urban Institute Press, pp. 153-199.
- Hulchanski J. (1977) Citizen Participation in Urban and Regional Planning: A Comprehensive Bibliography. Toronto: Department of Urban and Regional Planning, University of Toronto.
- Huxley M. (2013) Historicizing Planning, Problematising Participation. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no 5, pp. 1527-1541.
- Innes J., Booher D. (2004) Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning theory & practice*, vol. 5, no 4, pp. 419-436.
- Jones B. (1990) Neighborhood Planning: A Guide for Citizens and Planners. Chicago, IL: American Planning Association Planner's Press.
- Katz E., Lazarsfeld P. (1955) Personal Influence. New York: Free Press.
- Kaufman A. (1960) Human Nature and Participatory Democracy. *Responsibility*/C. Friedrich (ed.). New York: Liberal Arts Press, 1960, pp. 266-289.
- Kiernan M. (1983) Ideology, Politics, and planning: Reflections on the Theory and Practice of Urban Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 10, no 1, pp. 71-87.
- Krumholtz N. (1986) City pPlanning for Greater Equity. *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 3, no 4, pp. 327-337.
- Kornhauser W. (1959) The Politics of Mass Society. Glencoe, IL: The Free Press.
- Kühn M. (2021) Agonistic Planning Theory Revisited: The Planner's Role in Dealing With Conflict. *Planning Theory*, vol. 20, no 2, pp. 143-156.
- Lane M. (2005) Public Participation in Planning: An Intellectual History. *Australian Geographer*, vol. 36, no 3, pp. 283-299.
- Langton S. (1979) American Citizen Participation: A Deep-rooted Tradition. *National Civic Review*, vol. 68, no 8, pp. 403-422.
- Lee C., Michael M., Walker E. (2015) Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation. New York: NYU Press.
- MacNair R., Caldwell R., Pollane L. (1983) Citizen Participants in Public Bureaucracies: Foul-Weather Friends. *Administration & Society*, vol. 14, no 4, pp. 507-524.
- Macpherson C. (1977) The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge J. (1995) Does Participation Make Better Citizens? *The Good Society*, vol. 5, no 2, pp. 1-7.
- Mulder M. (1971) Power Equalization Through Participation? *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, no 1, pp. 31-38.
- A Standard City Planning Enabling Act by the Advisory Committee on City Planning and Zoning Appointed by Secretary Hoover (1928). *GovInfo*. Available at: <https://www.govinfo.gov/app/details/GOVPUB-C13-955faaa3558a7c44c6a9edb bc01f5cd5> (accessed: 22 September 2023).
- Neuse S. (1983) From Grass Roots to Citizen Participation. *Public Administration Quarterly*, vol. 7, no 3, pp. 294-309.
- Pateman C. (1970) Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman C. (2012) Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, vol. 10, no 1, pp. 7-19.
- Polletta F. (2014) Is Participation Without Power Good Enough? *The Sociological Quarterly*, vol. 55, no 3, pp. 453-466.
- Polletta F. (2016) Participatory Enthusiasms: A Recent History of Citizen Engagement Initiatives. *Journal of Civil Society*, vol. 12, no 3, pp. 231-246.
- Potter G. (2013) Public Participation in Planning as Urban Citizenship: Contrasting Two Conceptualizations of Citizenship in Toronto's Ward 20. *Faculty of Environmental Studies, York University*. Available at: <http://hdl.handle.net/10315/27733> (accessed: 22.09.2023).
- Rein M. (1969) Social Planning: The Search for Legitimacy. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no 4, pp. 233-244.
- Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды Минстроя РФ [Recommendations on the organization of public participation in the implementation of projects for the integrated improvement of the urban environment of the Ministry of Construction of the Russian Federation] (2017). Available at: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/13338/> (accessed: 05.04.2023). (in Russian)
- Rittel H.W. J., Webber M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, vol. 4, no 2, pp. 155-169.
- Romariz Peixoto L., Rectem L., Pouleur J. (2022) A. Citizen Participation in Architecture and Urban Planning Confronted With Arnstein's Ladder. *Architecture*, vol. 2, no 1, pp. 114-134.
- Rosener J. (1982) Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision Making. *Public Administration Review*, vol. 42, no 4, p. 339-345.
- Ross M. (1958) Case Histories in Community Organization. New York: Harper & Brothers.
- Rubin L. (1969) Maximum Feasible Participation: The Origins, Implications, and Present Status. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 385, no 1, pp. 14-29.
- Sanoff G. (2015) Souchastvuyushchee proektirovanie. Praktiki obshchestvennogo uchastiya v formirovaniy sredy bol'shih i malyh gorodov [Democratic Design. Participation Case Studies in Urban and Small Town Environments]. Vologda: Proektnaya gruppa 8. (in Russian)
- Shapely P. (2011) Planning, Housing and Participation in Britain, 1968-1976. *Planning Perspectives*, vol. 26, no 1, pp. 75-90.
- Spiegel H. (1968) Citizen Participation in Urban Development. Washington, DC: NTL Institute for Applied Behavioral Science.
- Strange J. (1972) The Impact of Citizen Participation on Public Administration. *Public Administration Review*, vol. 32, pp. 457-470.
- Strokosch K., Osborne S. (2020) Debate: If Citizen Participation Is So Important, Why Has It Not Been Achieved? *Public Money & Management*, vol. 40, no 1, pp. 8-10.
- Syngedouw E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, vol. 42, no 11, pp. 1991-2006.

- The View from City Hall (1972) Public Administration Review. Special Issue: *Citizens Action in Model Cities and CAP Programs*, pp. 390-402.
- Thorpe A. (2017) Rethinking Participation, Rethinking Planning. *Planning Theory & Practice*, vol. 18, no 4, pp. 566-582.
- Vereshchagina E. (2021) Souchastvuyushchee proektirovanie: osobennosti podhoda v Rossii [Participatory Planning: The Features of the Approach in Russia]. *Gorodskie issledovaniya i praktiki* [Urban Studies and Practices], vol. 6, no 2, pp. 7-25. (in Russian)
- Vovlechenie gorozhan v razvitie gorodskoi sredi: itogi, tekhnologii, perspektivy: uchebnoe posobie [Involvement of citizens in the development of the urban environment: results, technologies, prospects: training manual] (2023)/E.V. Zelencova, R.O. Rudoi, D.P. Sosnin et al. (eds.). Moscow: Proektnaya gruppa 8. (in Russian)
- White S. (1996) Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, vol. 6, no 1, pp. 6-15.
- Zimmerman J. (1972) *The Federated City: Community Control in Large Cities*. New York: St. Martin's Press.