

П. И. АКИМОВ

# ИСКОРЕННЯ НЕСПРАВЕДЛИВОСТЬ В ГОРОДЕ

ИСТОРИЯ АДВОКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Urban Studies and Practices Pilot Issue, 2015, 94-103  
<https://doi.org/10.17323/usp00201594-103>

**Купер-сквер:**  
общество само решает свою судьбу

**К**упер-сквер — это небольшая территория в западной части района Нижний Ист-Сайд на Манхэттене. В конце 1950-х ей было суждено стать настоящей ареной противостояний. Небезызвестный Роберт Мозес, в то время возглавлявший Нью-Йоркский комитет по расчистке трущоб, в 1959 году предложил план реновации Купер-сквер. Практически каждое жилое здание в 11-ти кварталах от 9-й улицы до Деланси-стрит и от 2-го авеню до Бауэри-стрит подлежало сносу, а порядка 2400 семей и 500 бизнесов — переселению. На их месте предполагалось построить более 2000 кооперативных квартир для представителей среднего класса.

Местных жителей такая перспектива вдохновляла мало, учитывая, что 93 процентам из них будущие квартиры были не по карману. План Мозеса вполне закономерно наткнулся на протесты. Двумя годами позже Джейн Джекобс подытожила критику предыдущих его проектов в книге «Смерть и жизнь больших американских городов», фактически положив начало «новому урбанизму». В истории с Купер-сквер главным действующим лицом стала местная активистка Фрэнсис Голдин. Они с Джейкобс были во многом похожи — маленькие хрупкие женщины, которые терпеть не могли Мозеса и большинство из того, что он предлагал сделать с городом.

У Голдин в этом смысле был не менее богатый бэкграунд. В 50-е она дважды пыталась противостоять планам Мозеса — строительству Линкольн-центра и реновации территории Парка Сьюард. Обе попытки были неудачными, поэтому к истории с Купер-сквер она подошла более основательно. Жители объединились в Комитет Купер-сквер и нача-

## Eradicating Injustice in Cities. The History of Advocacy Planning

**Автор:** Павел Иванович Акимов, специалист (направление «Философия», ОмГУ), руководитель проектов Проектно-учебной лаборатории урбанистики Высшей школы урбанистики им. А. А. Высоковского НИУ ВШЭ

**Author:** Pavel Akimov, philosopher, Omsk State University, Philosophy Department, Project Supervisor in Graduate School of Urbanism NRU HSE

**E-mail:** pakimov@hse.ru

**Abstract:** In 1960s advocate planners, as the main ideologist of this movement Paul Davidoff has put it, gave professional support to minority citizens — moderate- and low-income families and inhabitants of ethnic neighborhoods. Next decades the establishment of advocacy planning positions was made within city government agencies. It was called “equity planning”. Today advocacy planning has two dimensions. It’s an approach that can be used in any planning activity — within cabinets of power or in the work with communities. On the other side it’s an ideology that advocates for more just and equal basis of city life and supports poor and disenfranchised.

**Keywords:** Urban planning, advocacy planning, community-based planning, urban governance, urbanism, equity planning, participatory-action research

ли активную кампанию по сохранению района. Но что было особенно важно, кампания не ограничилась акциями протеста.

Активисты скооперировались с профессиональными планировщиками, и спустя 2 года, по итогам сотни встреч с местными жителями, Комитет представил «Альтернативный план развития Купер-сквер» [Thabit, 1961]. Вместо тотальной зачистки 11 кварталов предлагался «фазовый редевелопмент», когда участки территории застраиваются поэтапно, начиная со свободных зон, а жители временно переселяются в рамках окрестных кварталов, а затем возвращаются обратно. 65% нового жилья было доступно семьям с низким и умеренным доходом. Суть была в том, что подобные планы должны приносить пользу местным сообществам, а не уничтожать их.

Спустя годы «Альтернативный план» был окончательно одобрен на официальном уровне и принят вместо изначального варианта. Это был первый план в Нью-Йорке, разработанный силами сообщества (community-based plan).

Однако не менее интересна во всей этой истории еще одна фигура. За профессиональную часть альтернативного плана отвечал Уотер Тэбит. Бывший глава департамента планирования Балтимора, Тэбит создал собственную фирму в 1959-м и на волне всплеска гражданской активности стал помогать сообществам жителей создавать собственные планы. Его работа над Купер-сквер и рядом других мест в Нью-Йорке и окрестностях стала прологом к тому, что несколько лет спустя стали называть адвокативным планированием (advocacy planning).

**Пол Давидофф:  
городское планирование  
как адвокатская практика**

В 1964-м Тэбит стал одним из основателей «Планировщиков за равные возможности» (P.E.O., Planners for Equal Opportunities), организации, впоследствии объединившей порядка 600 профессионалов по всей стране. Другим основателем и главным идеологом нового, тогда только зарождавшегося, подхода к городскому планированию стал Пол Давидофф.

Для США 1950–60-е годы — это эпоха активных гражданских выступлений за равенство и против расовой сегрегации, время, когда общество осмысляло, насколько справедливы те базовые основания, на которых оно построено. Весь этот праведный запал вполне логично затрагивал и городскую повестку.

«Нынешнее время может стать эпохой, когда мечты о просвещенном и справедливом демократическом устройстве общества воплотятся в реальность <...> Справедливые требования политического и социального равноправия для темнокожих и бедных жителей требуют определения основ того общества, которое сможет предоставить равные возможности для всех граждан. Насущная необходимость в разумном планировании, которое определит новые цели и средства их достижения, и составляет новый манифест. Общество будущего будет городским, и планировщики помогут ему обрести форму и со-

держание» [Davidoff, 1965: 331] — с такой пафосной ноты начиналась статья Давидоффа «Публичная защита и плюрализм в планировании» (“Advocacy and Pluralism in Planning”).

Опубликованная ровно полвека назад, в 1965 году, в журнале Американской ассоциации планировщиков (AAPA) эта статья-манифест, по сути, стала точкой отсчета для новой традиции — адвокативного планирования.

Кейс Купер-сквер, как и другие, более грандиозные проекты того же Мозеса и других его коллег обнажали фундаментальную проблему тогдашнего подхода к развитию города — его зацикленность на физической инфраструктуре. Планировщики мыслили километрами дорог, пропускной способностью, квадратными метрами построенных площадей, но за всем этим терялись люди. Невзирая на удобства, которые зачистую несли с собой подобная инфраструктура, собственно, городское сообщество разрушалось.

Давидофф выступил с тезисом, что город — это многослойная реальность, в которой переплетается огромное множество интересов. Это в не меньшей степени история про городские сообщества, про управление и соблюдение баланса интересов, чем про физическую инфраструктуру. А раз так, то вопрос городского планирования из технократического превращается в политический [Forester, 1994].

«Правильное планировочное решение не может быть описано с позиций ценностного нейтралитета, ведь само это описание основано на неких желаемых целях» [Davidoff, 1965: 331], — пронизательно замечал Давидофф. Это был камень в огород большинства коллег, которые «профессионалы и вне политики».

По Давидоффу, существовавшее «ценностно-нейтральное» планирование было очень даже политизированным, ведь, по сути, являлось одним из механизмов, благодаря которому функционировала вся социально-экономическая система в городе. А в ней всегда были победители и проигравшие, и последними чаще всего оказывались те, у кого было меньше всего доступа к власти — жители бедных и этнических районов. Именно этот дисбаланс следовало устранить.

В традиции рационального планирования, когда создается, скажем, генеральный план, планировщик должен собрать возможные альтернативы, оценить каждую из них по отдельности и затем выбрать ту, что с наиболь-

шей вероятностью приведет к достижению «общего блага». Это в теории. В реальности же все было гораздо проще, ведь каждый планировщик руководствовался своим понятием об «общем благе» и способах его достижения. Так что на выходе получались весьма диктаторские планы, выстроенные по социально-инженерному принципу.

Такой подход виделся Давидоффу не только непродуктивным, но и совершенно нерациональным. Ведь куда логичнее и эффективнее будет, если не одно агентство в рамках единственного плана будет думать за все группы горожан, а у каждой из этих групп будет возможность предложить собственный план.

«Выбор наиболее удачной городской политики произойдет с большей вероятностью, если носители различных политических, социальных и экономических интересов смогут создавать собственные планы развития города» [Davidoff, 1965], — уже в предисловии к своей статье Давидофф подводил читателя к главному тезису: планирование города должно строиться на плюрализме.

Адвокативное планирование — это во многом история про демократию. Механизмы состязательности работали на уровне выборов мэров или депутатов, но городские планировщики фактически оставались монополистами. Давидофф предложил пойти дальше.

Что такое общественный интерес и существует ли он вообще? Если и существует, то точно не в голове планировщика из публичного агентства и точно не является предзаданным фактом. Вектор развития города или конкретной его территории — это результат дискуссий, споров, компромиссов и выбора. По-другому в системе, где интересы разных сторон не то что противоречат друг другу, но порой диаметрально противоположны, просто и быть не может.

В конечном счете у любого сообщества должна появиться возможность предложить свое видение того, как будет развиваться его квартал, район или город. Причем не в дилетантском виде, а именно изложенный на техническом языке профессиональный план. В особенной степени, по Давидоффу, в таких услугах нуждались те, кто не без помощи господствовавшей планировочной политики оказался на обочине городской жизни — обитатели негритянских и других этнических гетто и просто малоимущие жители. Обеспеченные горожане, когда среда вокруг них

становилась все менее комфортной, могли позволить себе перебраться в пригород. Менее благополучные слои населения такой возможности не имели и фактически оказывались в заложниках у собственного города.

В этом разрыве между официальными планировочными институтами и теми, кого непосредственно затрагивают их решения, и возникает фигура планировщика-адвоката. Проводя аналогии с судебным процессом и политическими дебатами, Давидофф писал, что и в том, и в другом случае важную роль играет мощная публичная защита со стороны профессионалов.

«Адвокат может представлять человека, группу или организацию. Он доступным языком доносит информацию как до клиента, так и до стороны, принимающей решение, которую пытается убедить» [Davidoff, 1965: 332], — описывал процесс Давидофф и предлагал профессионалам в сфере развития городов перейти в роль активных публичных защитников.

В определенном смысле такой подход освобождал планировщиков. Когда существует возможность работать на любую из сторон, у планировщиков из государственного агентства отпадала необходимость делать вид, что они тщательно прорабатывают все альтернативы, даже те, ценности которых не разделяют. И наоборот, те, кому претила работа в официальных структурах, но другой возможности трудоустроиться не было, теперь могли найти заказчика в соответствии со своими ценностями.

Вообще вопрос ценностей казался Давидоффу фундаментальным. Практические предложения, конечно, очень важны, но невозможно к ним приступать, коль скоро мы не определились с образом того будущего, к которому хотим прийти, и идеологическим фундаментом, на котором этот образ будет выстроен.

Плюрализм, который Пол Давидофф так хотел сделать неотъемлемым элементом городского планирования, прежде всего, по его замыслу, подразумевал дебаты о базовых принципах, на которых должно опираться городское развитие, и лишь во вторую очередь — выбор технических решений. Адвокативное планирование все-таки было продуктом популярной в те годы в интеллектуальных кругах левой, или «новой левой», политической доктрины, в центре которой стояли вопросы справедливости и перераспределения ресур-

сов: политических, экономических и социальных.

Собственно, и сам Давидофф был в первую очередь идеологом, визионером более прогрессивного подхода к городам, и только вторым номером шел весь тот богатый практический опыт, который он после себя оставил.

### **От идеологии к практике... и обратно к идеологии**

Практических историй хождения планировщиков «в народ» в 1960-е и начале 1970-х случилось немало. Идеи, изложенные Давидоффом, действительно резонировали с общественными настроениями тех лет и конкретно с настроениями внутри профессионального сообщества.

Одним из пионеров адвокативного планирования, как уже упоминалось, был Уолтер Тэбит с «Альтернативным планом Купер-сквер». Его работа послужила своего рода прологом к активизировавшейся в последующие полтора десятилетия совместной работе планировщиков и горожан. Так как акцент смещался с физической среды на городское сообщество, то и планировочный процесс стал лежать в плоскости планирования сообществ, а точнее, планирования вместе с сообществами.

Во многих крупных городах при сообществах стали появляться центры городского планирования и городского дизайна, где работали и уже состоявшиеся профессионалы, и студенты-планировщики. Еще в конце 1940-х в США была принята Трудовая программа [United States..., 1949], в которой одним из обязательных пунктов были так называемые «процедуры общественного участия». Так что к середине-концу 1960-х, на которые пришелся расцвет адвокативного планирования, по крайней мере при крупных сообществах уже худо-бедно функционировали организации, задачей которых было включить жителей в процесс городского развития.

Давидофф, впрочем, воспринимал ситуацию весьма критично: «Тот факт, что организации горожан не играют позитивной роли в формулировании планов — в определенной степени результат как раздутой роли государственной бюрократии в обществе, так и исторически слабой муниципальной политики. Есть нечто очень постыдное для нашего общества в самой необходимости органи-

зовывать “общественное участие”» [Davidoff, 1965: 334].

Тем не менее планировщикам-адвокатам приходилось работать с тем, что есть. Плюс существовавшая структура организаций при сообществах все-таки позволяла хоть как-то оплачивать их труд.

Главная проблема заключалась в другом: сообщества в абсолютном большинстве случаев реагировали на предложения сверху вместо того, чтобы формулировать собственные. Этот перекосяк нужно было ликвидировать. И здесь возникла первая развилка в понимании роли планировщика-адвоката.

Более идейно заряженные представители движения считали обязательным пунктом сформировать у своих клиентов — как правых, малоимущих и обитателей этнических гетто — альтернативную идеологию. Ведь конечная цель левой идеи была изменить всю социально-экономическую и политическую модель в обществе. Такой подход не был богат на результаты, особенно в краткосрочной перспективе.

Сол Алински, опытный организатор сообществ и адвокативный планировщик из Чикаго в 1969 году выпустил книгу «Подъем радикалов». Несмотря на название, автор довольно жестко обращался к коллегам, витавшим в идеологических конструкциях: «Знаете, чего хотят американские бедные, или, я бы даже сказал шире, бедные всего мира? Они хотят здоровенный, жирный кусок всех этих прогнивших, дегенеративных, несостоятельных, материалистичных, буржуазных ценностей и всего, что им сопутствует» [Alinsky, 1969: 12–13].

На другом полюсе были те, кто следовал стратегии «малых дел», оказывая сообществам профессиональную помощь в локальных конфликтах. В этом случае результаты были более ощутимыми: губительные программы реновации или строительства автострад нередко получалось остановить; но все же они имели весьма небольшой эффект, ограничиваясь рамками локальной территории или сообщества.

Здесь критика сыпалась уже с более политизированной стороны. В 1971 году вышла книга «После планировщиков» Роберта Гудмана, профессора Массачусетского технологического института (MIT) и яркого представителя первого поколения адвокативных планировщиков. В книге Гудман хоть и объяснял, что на смену традиционным плани-

ровщикам придут адвокативные, но все же досталось от него обеим сторонам.

«Адвокативное планирование и различные программы общественного участия позволяют бедным самим управлять своей зависимостью. Они могут иметь свои собственные программы соцобеспечения, своих адвокатов, своих планировщиков и архитекторов до тех пор, пока экономическая структура остается нетронутой, пока неизменным будет базовое распределение богатства и власти» [Goodman, 1971: 171–172] — обнажал проблемы Гудман.

Отсюда вытекала еще одна линия критики: если раньше планировщики обслуживали интересы власти и крупного бизнеса, то теперь стали обслуживать интересы меньшинств. То есть менялся клиент, но не сама форма планирования. Таким образом, возникал вопрос: на кого (или на что) должны работать адвокативные планировщики?

В статье «Публичная защита и плюрализм в планировании» Пол Давидофф отвечал на него слегка размыто: «Адвокативный планировщик будет нести ответственность перед своим клиентом и искать возможности выразить его взгляды, но это не означает, что планировщик не будет пытаться переубедить своего клиента» [Davidoff, 1965: 333].

Спустя пять лет, в 1970-м, в другой статье — «Развитие пригородов: адвокативное планирование в интересах открытого общества» — он был уже более категоричен: «В действительности в этом случае у адвокативного планировщика нет другого клиента кроме собственной идеологии»<sup>1</sup>.

«Этим случаем» была работа еще одной основанной Давидоффом организации над проблемами американских пригородов. «Институт развития пригородов» (Suburban Action Institute), где Давидофф трудился вместе со своей супругой Линдой, защищал те интересы, которые не были представлены в дебатах вокруг развития территорий за пределами городских центров. Проблема заключалась не в том, что носители этих интересов были неорганизованны, лишены права голоса или запуганы, а в том, что их просто не существовало.

1 Подробнее о роли планировщиков в истории возникновения института зонирования в США: Peter Marcuse, «Who/What Decides What Planners Do?» [Marcuse, 1989: 179–181]

В конце 1960-х семьи с низким или умеренным доходом просто не могли поселиться в пригородах, которые к тому времени становились гораздо более благополучными, чем городские центры. Причиной тому был целый набор законодательных механизмов, которые фактически устанавливали имущественный ценз в пригородах и формировали районы для обеспеченных белых людей.

Институту зонирования в США к тому моменту было уже четыре десятилетия, и сложившаяся практика далеко не всегда отличалась справедливостью и демократичностью [Davidoff, 1970: 20]. Так, многие сообщества инициировали принятие таких правил зонирования, которые превращали их в подобие приватного клуба. Доступ был открыт только тем, кто отвечал необходимым требованиям.

«Главная цель зонирования в пригородах — держать Их там, где Они и должны находиться — подальше. Если Они уже проникли внутрь, то цель — держать Их всех в одном месте. Точное определение “Их” слегка варьировалось в разных частях страны, — констатировал Фрэнк Поппер в книге «Политика по изменению землепользования». — Защитники “исключающего зонирования” оправдывали его эвфемизмами и техническим жаргоном, порой даже говоря о защите окружающей среды. <...> Это был расизм с налетом прогрессивного технократизма. <...> Зонирование обещало держать многие пригороды закрытыми для всех, за исключением состоятельных белых людей» [Popper, 1971: 54–55].

Об этой же порочной практике «исключающего зонирования» и необходимости ее отмены писал и Давидофф: «Белые планировщики — по крайней мере, некоторые из нас — должны, наконец, обратиться к белым сообществам, которые создают реальные проблемы для нашего общества» [Davidoff, 1971].

«Институт развития пригорода» боролся за равный доступ к жилью и рабочим местам в пригородах для всех без исключения жителей — через широкие общественные дискуссии и судебные баталии. Самая известная тяжба была связана с пригородом Маунт Лорел в Филадельфии, когда Верховный суд штата Нью-Джерси в итоге обязал все сообщества на территории штата создать зоны для размещения доступного жилья.

Таким образом, планировщики в лице Давидоффа и его коллег, по сути, становились адвокатами всех тех, кто в силу своего социального положения оказывался запертым

в стремительно геттоизировавшихся городских центрах. При этом они не работали на кого-то конкретно и не искали решения проблемы исключительно внутри этих районов, как это было принято в те годы. Они смотрели на проблему гораздо шире и руководствовались собственными принципами.

«Если планировщик в своей работе не ставит целью истребление бедности, расовой или половой дискриминации, то его или ее деятельность является попросту контрпродуктивной» [Davidoff, 1979: 69] — эта реплика Давидоффа фиксировала, что в конечном счете вопрос о действиях адвокативного планировщика упирается в профессиональную этику.

Как и у адвокатов, которые должны действовать строго в рамках профессиональных стандартов, у планировщиков тоже есть свой кодекс этики<sup>2</sup>. В случае с Американским институтом сертифицированных планировщиков (AICP) такой кодекс был принят в конце 1970-х.

Во многом благодаря работе тех представителей профессии, кто, как Пол Давидофф, Уолтер Тэбит и многие другие их коллеги, ставил во главу угла социальную справедливость, в кодексе можно прочесть такие строки: «Планировщик должен стремиться к тому, чтобы у всех людей было как можно больше перспектив и возможностей для благоприятной жизни. Особую ответственность планировщик должен осознавать по отношению к нуждам малоимущих людей и групп и быть готовым активно поднимать вопрос об изменении тех политик, институтов и решений, которые противодействуют этим нуждам» [AICP Code..., 1978].

#### **Норман Крумгольц: планирование справедливой среды**

Этические и идеологические принципы, на которых базировалось адвокативное планирование, особых споров не вызывали. Чего нельзя сказать о практике. Уже в первой половине 1970-х сложилось понимание, что заявленные методы работают далеко не так эффективно, как хотелось бы. Блокировать

инициативы, исходящие от властей, получалось успешно, но с мобилизацией сообществ для формулирования конструктивных альтернатив возникали проблемы.

Сообщества не спешили самоорганизовываться, и получалось, что планировщики-адвокаты формулировали за них их позиции, что выглядело довольно искусственным и неустойчивым. Когда же сообщества все-таки добивались участия в принятии решений, их заботило исключительно свое положение. На состоянии городского сообщества в целом это практически никак не сказывалось.

В итоге профессиональное сообщество постепенно сместило акцент с того, в чьих руках власть и система принятия решений, на то, кто что получает в результате принимаемых решений. Настало время, когда адвокативные планировщики пошли во властные кабинеты<sup>3</sup>.

Нельзя сказать, что это был какой-то резкий переход. Профессионалы, считавшие, что от редевелопмента территории должно выигрывать местное сообщество, а не политики с девелоперами, работали в официальных структурах и ранее. Тот же Уолтер Тэбит после Купер-сквер по заказу города разрабатывал планы по размещению бюджетного жилья в бунтовавшем в середине 1960-х районе Ист-Нью-Йорк в Бруклине. Позже он раскритиковал во многом расистскую политику властей в книге «Как Ист-Нью-Йорк превратился в гетто» [Thabit, 2003].

И все же идеология более справедливого города к 1970-м набрала популярность, и к власти в ряде американских городов пришли так называемые «прогрессивные» команды. В конце 1960-х Карл Струокс стал мэром Кливленда и первым афроамериканцем на таком посту в США. Департамент планирования Кливленда в 1969-м возглавил Норман Крумгольц. Впоследствии он проработал на этой должности еще 10 лет при трех разных мэрах.

Если Давидофф был уважаем в первую очередь как идеолог и теоретик, то Крумгольц был не менее авторитетен как практик. С его подачи в оборот вошел термин «планирова-

2 Подробнее об этике в планировании: Martin Wachs, *Ethics in Planning*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers Center for Urban Policy Research, 1985.

3 Подробнее о смещении акцентов в планировании с общественного участия на содержание конкретных программ: Susan S. Fainstain and Norman Fainstain, "City Planning and Political Values: An Updated View" [Fainstain, 1996].

ние справедливой среды» (equity planning), своего рода подвид адвокативного планирования, когда те же задачи поддержки наиболее социально незащищенных жителей решались изнутри властных кабинетов.

«Город в те годы был в основном сосредоточен на развитии даунтауна. Проекты реновации предполагали расчистку больших территорий. И когда мы выставили на обсуждение один из планов, один местный житель встал и произнес: “Эй, а что насчет нас?”» [*Urban Planner...*, 2012] — вспоминал Крумгольц почти полвека спустя.

Было очевидно, что фокус должен сместиться с инфраструктуры на людей, и Крумгольц начал продвигать программы, нацеленные на более справедливое распределение городских ресурсов.

Во-первых, его ведомство старалось блокировать те предложения, которые пагубно сказывались на развитии города. К примеру, в те годы штат Огайо долгое время пытался продвинуть проект хайвэя через Кливленд. Эксперты-инженеры подробно объясняли нужность проекта для штата, но никто не оценивал его влияние на город. Крумгольц с коллегами решили углубиться в этот вопрос. Обнаружилось, что помимо того, что проект обойдется городу в 37 миллионов долларов, 1262 дома будут подлежать сносу, и, соответственно, столько же семей — переселению, как и 120 объектов коммерческой и промышленной недвижимости. В итоге город бы ежегодно недополучал почти полмиллиона долларов в бюджет в виде различных налогов.

С результатами экспертизы Крумгольц ознакомил и чиновников мэрии, и планировочную комиссию, и локальные сообщества. Это позволило сформировать довольно широкую коалицию противников проекта и вступить в переговоры со штатом. Город озвучил ряд предложений: городской бюджет не финансирует проект хайвэя, переселение жителей проводится исключительно за счет бюджета проекта, штат ежегодно компенсирует городу ту сумму, которую он недополучит из налогов. В противном случае Крумгольц и его коллеги из других ведомств обещали всячески блокировать прохождение проекта. Все это также требовало значительных изменений в законодательствах всех уровней, и в итоге хайвэй так и не был построен.

Второй задачей департамента Крумгольц видел улучшение городских сервисов. Его сотрудники, к примеру, консультировали город-

скую службу по вывозу и утилизации мусора, помогая им выработать более эффективную стратегию работы: оптимизировали маршруты, механизмы финансирования и многое другое. В результате город получил более качественный сервис и ежегодно экономил несколько миллионов долларов.

Третий элемент планирования справедливой среды в Кливленде заключался в том, чтобы сокращения расходов, на которые городу пришлось идти в те годы из-за сложного финансового положения, как можно меньше сказывались на малообеспеченных жителях. Политика в отношении проектов, которые спонсировал федеральный бюджет или бюджет штата, не была в духе «берем, что дают». Вместо абстрактной заботы об интересах горожан в целом Крумгольц с коллегами вели множество переговоров, где детально обсуждалось, какая группа жителей что получит по итогу каждого проекта. В случае с общественным транспортом удалось добиться гарантий снижения тарифов, улучшения сервиса и нововведений, которые в первую очередь были основаны на потребностях наиболее зависимых от общественного транспорта групп — малоимущих, пожилых и маломобильных жителей.

И, наконец, последней составляющей политики Крумгольца была поддержка развития локальных сообществ и тесное сотрудничество с организациями, которые этим занимались. В статье «Городское планирование ради большей справедливости» [*Krumholz, 1986*], которую он написал по итогам десяти лет работы на город, отмечалось, что локальные сообщества могут создавать достаточное давление на бюрократию и добиваться конкретных улучшений своей жизненной среды. Это не панацея для города, не альтернатива той политике, которая формируется на более высоком уровне, но, наоборот, разумное ее дополнение. Локальные сообщества могут ставить такие задачи и предлагать такие решения, которые сложно сформулировать на уровне рынка или государства. В случае Кливленда перераспределить ресурсы города с развития даунтауна в сторону других районов удалось во многом благодаря активным действиям местных сообществ.

«Как наша работа в Кливленде повлияла на других практикующих городских планировщиков? Возможно, не самым радикальным образом. Но мы ясно показали, кем должны быть те, кто управляет городским развити-

ем — активистами, которые стремятся к более справедливому распределению городских ресурсов и не боятся брать на себя риски. К сожалению, очень немногие действуют подобным образом <...> Планировочная практика по-прежнему остается крайне осторожной и консервативной» [Krumholz, 1983] — эти слова Нормана Крумгольца в 1983-м, за год до смерти Пола Давидовфа, звучали как диагноз.

#### **Эволюция адвокативного планирования. Заключение**

Зародившись в начале 1960-х, адвокативное планирование успело пережить бурный расцвет, поэкспериментировать с формой и методами и ощутить спад популярности (вместе со спадом популярности левой идеологии в целом в 1970-х и 1980-х). Опыт, который был накоплен за три с лишним десятилетия, предстояло неспешно отрефлексировать. В середине 1990-х один из номеров журнала Американской ассоциации планировщиков [Journal..., 1994] — того самого, в котором за три десятилетия до этого Пол Давидовф писал про публичную защиту и плюрализм — был целиком посвящен адвокативному планированию и его наследию.

«Главный вклад адвокативных планировщиков состоял в их попытках наведения мостов между властными кабинетами и людьми на улицах, доминирующей культурой и “меньшинствами”, между богатыми и бедными, — писал в статье «Эволюция адвокативного планирования» Пьер Клавель. — С 1965 года пропасть между этими группами едва ли стала меньше. И хотя политика по ее преодолению доказала свою неэффективность, по крайней мере у нас есть опыт планировщиков-адвокатов, который помогал обществу не развалиться и открыл городам

возможности для роста, возможно, для будущего роста» [Clavel, 1994].

Адвокативное планирование содержит два измерения: измерение идей и измерение действий. Начиналось оно, прежде всего, как идеология, которая во главу угла ставит социальную справедливость, равный доступ к ресурсам и системе принятия решений в городе и активную профессиональную поддержку тех, кто нуждается в ней больше остальных.

И общество, и города находятся в текущем состоянии: постоянно изменяется их структура и возникают все новые проблемы и вызовы. К вопросам градостроительства добавляется экология (одна из наиболее обсуждаемых сегодня тем в адвокативном планировании), добавляются вопросы гендерной политики и многое другое. Некоторые из лучших работ по адвокативному планированию лежат не в плоскости, собственно, планирования, но в плоскости социальной и даже культурологической работы.

Однозначно одно: в столь многослойной реальности, как современный город, где переплетается огромное количество совершенно разнонаправленных процессов и интересов, всегда будет спрос на идеологию, нацеленную на то, чтобы эту реальность сбалансировать и не дать ей развалиться. Какими методами это будет сделано — изнутри администрации или изнутри локальных сообществ — зависит от конкретного контекста и конкретного исторического момента.

На сегодняшний день можно выделить три поля деятельности, которые выкристаллизовались из того, что полвека назад стало именоваться адвокативным планированием. Первое — это развитие подхода Нормана Крумгольца, планирования справедливой среды. Формированием более инклюзивных подходов к городскому развитию сегодня

в США занимают крупные фонды и многочисленные комьюнити-движения.

Второе — это менеджмент конфликтов. Ведь в реальности все происходит гораздо сложнее, чем описывал в своих работах тот же Давидофф: между альтернативными планами не всегда получается сделать легитимный выбор, а сообществу порой требуется пересмотреть свою позицию в конфликте. Поэтому важно понимать, при каких условиях противоборствующие стороны способны совместно разрешить конфликт<sup>4</sup>.

И, наконец, третий фронт работы для адвокативных планировщиков сегодня — это непосредственная работа с сообществами: организация самих сообществ, формирование их идентичности и совместное с ними

планирование. В англоязычной практике это называется *participatory-action research*, и часто подобная работа ведется в форме сотрудничества локальных сообществ с университетами (Центр развития сообществ при Институте Пратта в Нью-Йорке, к примеру, занимается этим с 1963 года). Ведь если сообщество недостаточно организовано, чтобы выдвинуть собственные требования, то даже у самого профессионального адвокативного планировщика будет мало шансов на успех, и на повторение истории Купер-сквер едва ли придется рассчитывать.

«На это ушло 50 чертовых лет! — кричала 90-летняя Фрэнсис Голдин под аплодисменты собравшихся на улицах Купер-сквер несколько лет назад. Именно столько времени заняла полная реализация «Альтернативного плана Купер-сквер», одного из первых документов в истории адвокативного планирования. — Чтобы сохранить сообщество, мы работали день за днем на протяжении 50 лет. Это очень много, но мы противостояли самому богатому городу в стране и не собирались сдаваться» [*The Plan...*, 2013].

---

4 Подробнее о разрешении конфликтов и парадигмах, унаследовавших традиции адвокативного планирования: Judith E. Innes, "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice" [*Innes, 1995*].

### Список литературы

- AICP Code of Ethics and Profession Conduct (Принят в октябре 1978). American Institute of Certified Planners. Washington, D.C.: American Institute of Certified Planners.
- Alinsky S.D. Reveille for Radicals. New York: Vintage Books, 1969.
- Clavel P. The Evolution of Advocacy Planning // Journal of the American Planning Association. 1994. Vol. 60. № 2. pp. 146–149.
- Davidoff P. Advocacy and Pluralism in Planning // Journal of the American Institute of Planners. 1965. Vol. 31. № 4. pp. 331–338.
- Davidoff P. Community Planning and the Advocate in the Suburbs // Interview with Planning Comment. 1971, Vol. 7. № 1. pp. 1–13.
- Davidoff P., Davidoff L., Gold N.N. Suburban Action: Advocate Planning for an Open Society // Journal of the American Institute of Planners. 1970. Vol. 36. № 1. pp. 12–21.
- Davidoff P. The Redistributive Function in Planning: Creating Greater Equity Among Citizens of Communities // Planning Theory in the 1980's. New Brunswick, New Jersey: The Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1979.
- Fainstain S.S., Fainstain N. City Planning and Political Values: An Updated View // Readings in Planning Theory. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers, Inc. 1996.
- Forester J. Judgment and the Cultivation of Appreciation in Policy-Making // American Behavioral Scientist. Vol. 38. № 1. pp. 64–74.
- Goodman R. After the Planners. New York: Simon and Schuster, 1971.
- Innes J. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice // Journal of Planning Education and Research. 1995. Vol. 14. № 3. pp. 183–189.
- Journal of the American Planning Association. 1994. Vol. 60. № 2.
- Krumholz N. City Planning for Greater Equity // Journal of Architectural and Planning Research. 1986. Vol. 3. № 4. pp. 327–337.
- Krumholz N. A Retrospective View of Equity Planning: Cleveland 1969–1979 // Readings in Planning Theory. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers, Inc. 1983.
- Marcuse P. Who/ What Decides What Planners Do? // Journal of the American Planning Association. 1989. Vol. 55. №1. pp. 79–81.
- Popper F.J. The Politics of Land Use Reform. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1981.
- Thabit W. An Alternate Plan for Cooper Square. Cooper Square Community Development Committee and Businessmen's Association, 1961.
- Thabit W. How East New York Became a Ghetto. New York: NYU Press, 2003.
- The Plan That Could Fend Off Real Estate: Frances Goldin and the Cooper Square Committee. Interview with Frances Goldin. URL: <http://artfcity.com/2014/05/13/the-plan-that-could-fend-off-real-estate-frances-goldin-and-the-cooper-square-committee/> (дата обращения 01.12.2015)
- United States Housing Act of 1949, Section 101(c). "Urban Planner — Norman Krumholz" from Cleveland Arts Prize, 2012 URL: <https://vimeo.com/51461876> (дата обращения 26.11.2015)