
РЕЦЕНЗИИ, ОБЗОРЫ

Ирина Скалабан

«МАКСИМАЛЬНО ВОЗМОЖНОЕ УЧАСТИЕ» ИЛИ КАК ВОВЛЕЧЬ НАСЕЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Анализ процессов в сфере социальной политики демонстрирует, что, как и другие страны, Россия сталкивается с дефицитом ресурсов и средств: государственные органы не всегда способны справиться с возрастающими по масштабам и сложности социальными вызовами и нуждаются в участии негосударственных субъектов (Саламон 2014; Мерсиянова 2014). Необходимость общественного участия при принятии значимых решений отразилась и на законодательном уровне, используется при бюджетировании, стратегическом планировании, разработке и реализации социальной политики, в частности, социальных программ. Органы власти осознают, что общественное участие – это не только проявление самоорганизации масс, но и инструмент социальной политики, сложный и неоднозначный, требующий ответственных действий органов власти.

Оценивая перспективы административного использования общественного участия, важно понимать его особенности и прогнозировать возможные сценарии. Для этого есть смысл обратиться к тем эпизодам, где решались похожие задачи в сходных условиях. К примеру, истории государственного проекта «борьбы с бедностью» США. Попробуем понять, почему благие намерения и значительные усилия государства, направленные на вовлечение населения в социальные программы и социальное реформирование, стимулирование общественного участия могут оказаться в результате далеко не такими эффективными, как ожидали.

Ирина Анатольевна Скалабан – к. и. н., доцент кафедры социальной работы и социальной антропологии Новосибирского государственного технического университета, Новосибирск, Россия. Электронная почта: skalaban@corp.nstu.ru

Предыстория проекта

Процессы, протекавшие в США в 1960-е гг., напоминают те, которые мы наблюдаем в нашей стране сегодня. Масштабные реформы экономической и социальной сфер, новые социальные движения, амбициозные государственные цели и сложные внешнеполитические условия, вызванные войной во Вьетнаме. Еще в 1940–1950-е гг. образ жизни провинциальной Америки демонстрировал признаки «гнетущей однородности» (Фукуяма 2004: 451) и «апатии масс» (Barber 1948). Но урбанизация и нарастающая мобильность меняли структуру социальной активности и к началу 1960-х гг. сократилось количество традиционных местных независимых объединений, наметился рост числа объединений по интересам и объединений, связанных с государством (Mirande 1973: 21; Miller, Warner 1963).

Попытка создать новые механизмы участия и использовать его потенциал при реализации государственных проектов была предпринята при президенте Джоне Кеннеди в ходе поддержки развития депрессивных районов. Но стратегией реформирования общественное участие стало с появлением Закона о равных экономических возможностях (*Economic Opportunity Act*) Линдона Джонсона (1964 г.) и старта проекта «борьбы с бедностью» направленного на построение «Великого общества всеобщего благоденствия» (Clark 2000; Alcock 2005; Gordon 2008).

«Максимально возможное участие» как «мотор» проекта по борьбе с бедностью

Закон 1964 г. расширял полномочия федерального правительства в социальной сфере для преодоления нищеты, поддержки и защиты социально ослабленного населения. Для его реализации было создано специальное федеральное агентство – Управление экономическими возможностями (*Office of Economic Opportunity – OEO*) и разработано двенадцать социальных программ. Ключевыми были: программа по бесплатному профессиональному обучению молодежи (*Job Corps*), программа волонтерской помощи в расширении возможности трудоустройства и борьбе с бедностью (*Volunteers in Service to America – VISTA*), и программа общинных действий (*Community Action Program – CAP*). Разнообразие программ обеспечивало гибкость проекта, возможность уместного для конкретной территории сочетания определенных видов помощи, поощрений и стимулов, усилий по устранению причин и последствий бедности, которые позволили населению обрести экономическую стабильность.

Будучи одним из многочисленных пунктов, обеспечивающих возможность участия бедных в выборе значимых для них услуг, тезис о «максимально возможном участии» быстро стал ключевым, повлияв на всю конструкцию проекта. Разработчики считали, что его внедрение позволит услышать

голос потребителя услуг и направит усилия населения не на поддержку, а преобразование, отстаивание прав и перераспределение власти (Etzioni 1968). Внедрение данного принципа осуществлялось следующим образом: выделялись места компактного проживания бедных, точно создавались ситуации, вынуждающие людей объединяться в группы, согласовывая усилия по достижению консенсуса внутри сообществ. Причем усилия сотрудников программы направлялись одновременно на преодоление экономических причин и культуры бедности. Участие в программе общинных действий начиналось с выбора сообществами стратегий, каждая из которых была направлена на расширение осведомленности, формирование компетентности, подготовку лидеров, создание социальной инфраструктуры. Сообщества могли участвовать в разработке: 1) стратегии занятости, создания рабочих мест и профессиональной подготовки; 2) стратегии организации сообществ, которые помогали бедным обрести уверенность в собственных силах, чтобы изменить среду и/или 3) стратегии улучшения образовательных, медицинских, юридических и других социальных услуг (Adler 2012: 550).

Вовлечением жителей в программы по развитию сообществ на местах занимались Агентства общинных действий (*Community Action Agencies – CAA's*). Это были частные или некоммерческие организации, управляемые советами директоров. К 1968 г. их насчитывалось более 1600 и охватывали две трети штатов. Деятельность САА осуществлялась под эгидой местного управления, но местные органы власти не должны были их контролировать. До 1967 г. механизмы их формирования были разнообразны: от назначения мэром после консультаций с общественными организациями до прямых выборов местных представителей. После введения так называемых зеленых поправок к закону, местные агентства включали три пропорциональные группы: члены общины с низким уровнем доходов, государственные должностные лица и представители частного сектора.

Программа общинных действий достигла пика финансирования в 1972 г. (4,5 млрд дол.), а затем стала сворачиваться как самостоятельная программа, хотя действия по реализации принципа «максимально возможного участия» были прекращены намного раньше, ещё в конце 1960-х гг.

Реализация принципа: проблемы и критика

Разработчики понимали, что принцип мог быть реализован, если сложится доверие между представителями САА, властью и местным сообществом. Но перед ними встали вопросы хорошо знакомые современным организаторам работы в России.

Одним из первых встал вопрос о представительности. Кто именно из местных жителей должен участвовать в работе местных агентств? Авторитетные, социально и экономически успешные или бедные, те, для кого и нужно было открывать новые возможности. Можно было бы привлечь

первых, что часто и делалось на местах, но они уже являлись членами местных советов или лидерами устоявшихся общественных групп и интересов бедных в полной мере не представляли (Brieland 1971: 294). Правильнее было бы вовлекать вторых, но среди них организаторы обнаружили дезорганизацию и апатию, сопровождающие бедность. Чтобы избранные в программу члены не потеряли интерес к участию, их стали информировать, обучать. Но, получая новые знания, расширяя понимание, участники стали склоняться к позиции власти или занимать радикальную позицию, либо прекращали сотрудничество (Arnstein 1969; Brieland 1971: 295).

Уже первые результаты вызвали критическую реакцию. Часть правых критиков считали, что сам по себе процесс развития общины, рост активности ее членов, в ситуации сохранения депривации и нищеты, не компенсирует затрат национальных ресурсов, которые необходимы для перестройки гетто и восстановления гражданского равноправия меньшинств (Alcock 2005; Clark 2000). Левые указывали, что концепция скорее соответствовала интересам государства, чем сообществ, обеспечивая внедрение структур национального уровня в общину и контроль за наиболее «беспокойными» слоями населения (Arnstein 1969; Adler 2012).

По мере расширения работы, под давлением политических сил заинтересованных в быстрых результатах, изменялись и ориентиры в деятельности местных агентств. Их усилия стали направляться на поддержание процесса изменений, а не его результата, на обеспечение представительства местного населения, а не на появление новых, необходимых сообществ услуг. Сотрудники, стремясь к максимальной результативности, искали поддержки у тех или иных сил внутри общин и нарушали сложившийся внутренний баланс. Внутри общин росла конфликтность. Это вызывало среди жителей протестные настроения и даже столкновения в сообществах, особенно на расовой почве (Kramer 1969). Возник и обратный процесс, будучи общественными, структуры местного представительства стали стремиться к «профессионализации». Выстроенная система стремительно бюрократизировалась.

С резкой критикой результатов программы выступил и один из её разработчиков Дэниэл Мойнихан. По его мнению, внедряемые программы принесли больше вреда, чем пользы. Они подспудно подменили в представлениях жителей бедных общин «равенство возможностей», «равенством результатов», а точечный принцип финансирования привел к неравномерному распределению средств, «попрошайничеству» сообществ, благодаря чему на одних территориях возникали «позолоченные гетто», а проблемы других игнорировались. Федеральное руководство, местные агентства, стремясь к контролю, часто отрицали легитимность учреждений выборного представительства, традиционно сложившихся в местных сообществах и осуществлявших общественный контроль (Moynihan 1969). Внедрение политики «максимально возможного участия» принесло и позитивные результаты. В ряде крупных городов удалось выработать механизмы участия соседских

организаций в принятии политических решений на местном уровне. Было замечено, что население скорее соглашается с такими решениями, даже если не поддерживают местную организацию. Расширилось пространство соучастия в таких сферах, как архитектура, дизайн, жилищно-коммунальная, общественное здравоохранение. Появлялись инновационные инструменты и методы участия (Verba 1967: 54).

Проект 1960-х гг. дал толчок и новому осмыслению собственно общественного участия. Под влиянием текущих событий Амитаи Этциони выдвинул теорию активного общества, указав на мобилизационные силы коллективов и обществ как на основной источник их собственных преобразований (Etzioni 1968). Шери Арнштейн составила популярную типологию гражданского участия. Признавая её упрощенность, она продемонстрировала дифференциацию гражданского участия, неоднозначность и хрупкость грани между имитацией и реальным участием. Она указывала, что процессы участия могут быть эффективными, если будут расти снизу, через институционализацию естественно формирующихся практик (Arnstein 1969). Сидней Верба предложил концепцию демократического участия, впервые заменив политический контекст изучения процессов общественного участия на социально-гражданственный. Он поставил под сомнение тезис «чем больше участия, тем лучше» (Verba 1967: 75), важнее, куда оно направлено, кто принимает решения, контролирует ресурсы. «Соучастие» граждан и представителей органов власти возможно при наличии взаимозависимых ресурсов, мотивации, соответствующей социальной структуры и культуры (Verba 1967: 62).

Опыт внедрения государством политики участия методом «сверху вниз» неоднократно становился предметом обсуждения среди ученых и практиков. Выводы, к которым пришли американские исследователи и практики заново «открывались» в 1970–1980-е гг. европейскими социологами, а сегодня многие из них актуальны для постсоциалистических стран, включая Россию.

Очевидна необходимость использования принципа участия на этапе проектирования социальных программ (Вавилина 2000: 252), разработки целевых показателей и индикаторов, способных измерить достижения программы, важность серьезной работы с ожиданиями граждан и понимания неоднозначности привлечения внешних агентов развития, поскольку в отношении практик соседского участия, оно может иметь обратный эффект (Alcock 2005, Melish 2010). «Война с бедностью» продемонстрировала, что механизмы общественного участия, отдачу от которых политики и практики рассчитывали получить немедленно, в действительности укрепляли гражданскую и политическую систему в долгосрочной перспективе, в отличие от конфликтов, которые проявлялись в краткосрочной (Adler 2012: 566). Была поставлена под сомнение и перспективность выборочного финансирования локальных территорий при наличии

системных политических и экономических оснований для появления бедности (Alcock 2005).

Несмотря на активную критику, попытки использовать опыт политики «максимально возможного участия» были предприняты уже в начале 1970-х гг. в Великобритании. Здесь механизмы участия стали использовать еще более точно, в виде эксперимента, в процессе реконструкции ряда жилых районов. Чтобы избежать ошибок предшественников, в первых экспериментах участвовали 12 проектных групп, которые сопровождали 12 академических групп, изучавших и оценивавших способности сообщества «вытащить себя собственными силами» (Loney 1983: 49).

С тех пор практика привлечения исследователей для сопровождения социальных проектов с участием населения стала широко распространенной. Проекты уходящих десятилетий продемонстрировали, что объем финансирования далеко не всегда является ключевой проблемой социальных программ, осуществляемых с привлечением общественности. Результаты программы общинных действий показали, что прямое вмешательство государства с присущими ему регулятивными функциями в общественное пространство ведет к качественным изменениям этого пространства. Среди них деформация культуры участия, её формализация, бюрократизация, ведущие к сокращению инициативы или выбору нелегитимных стратегий сохранения общественного как независимого.

Список источников

Вавилина Н. Д. *Бедность в России как социальное явление и социальная проблема*. Новосибирск: СибАГС, 2000.

Мерсиянова И. В. Участие НКО в решении социальных проблем в цифрах // *Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ*. 2014. (3): 9–12.

Саламон Л. Статус организаций общественной пользы в европейском законодательном контексте // *Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ*. 2014. (3): 28–33.

Фукуяма Ф. *Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию*. М.: АСТ, 2004.

Adler G. Community Action and Maximum Feasible Participation: An Opportunity Lost but Not Forgotten for Expanding Democracy at Home // *Notre Dame Journal of law, ethnics and public policy*. 2012. 8(2): 547–571.

Alcock P. "Maximum Feasible Understanding" – Lessons from Previous Wars on Poverty // *Social Policy and Society*. 2005. 4(3): 321–329.

Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation // *Journal of the American Planning Association*. 1969. 35(4): 216–224.

Barber B. *"Mass Apathy" and Voluntary Social Participation in the United States*. Reprint of the author's thesis. Harvard, 1948. (Preprint 1980).

Brieland D. Community Advisory Boards and Maximum Feasible Participation // *American Journal of Public Health*. 1971. 61(2): 292–296.

- Clark R. *Maximum Feasible Success. A History of the Community Action Program*. Washington: National Association of Community Action Agencies, 2000.
- Etzioni A. Mobilization as a Macrosociological Conception // *The British Journal of Sociology*. 1968. 19(3): 243–253.
- Gordon C. Whose Policy is it Anyway? Interest Groups and the War on Poverty // *49th Parallel*. 2008. 22: 37–47.
- Kramer R. *Participation of the Poor: Comparative Community Case Studies in the War on Poverty*. New Jersey: Prentice Hall, 1969.
- Loney M. *Community Against Government: the British Community Development Project 1968–78*. London: Heinemann, 1983.
- Melish T. Maximum Feasible Participation of the Poor: New Governance, New Accountability, and a 21st Century War on the Sources of Poverty // *Yale Human Rights and Development Law Journal*. 2010. 13 (1): 1–101.
- Miller S. J., Warner W. K. Trends in social participation // *Journal of Cooperative Extension*. 1963. 1(3): 175–182.
- Mirande A. Social Mobility and Participation: The Dissociative and Socialization Hypotheses // *The Sociological Quarterly*. 1973. 14(1): 19–31.
- Moynihan D. P. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. London: Collier-Macmillan, 1969.
- Verba S. Democratic Participation // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1967. 373(2): 53–78.

Маргарита Кулева

**«НАДЕТЬ НА СЕБЯ ОШЕЙНИК С ЭЛЕКТРИЧЕСКИМ ТОКОМ»:
МОЛОДЫЕ СОТРУДНИКИ «НОВЫХ» И «СТАРЫХ»
КУЛЬТУРНЫХ ИНСТИТУЦИЙ НА РАБОЧЕМ МЕСТЕ**

В статье представлен обзор особенностей труда в петербургских культурных организациях, особое внимание уделяется новым «культурным институциям» (Crane 1992), под которыми подразумеваются места производства, распространения и потребления культуры – музеи, театры, художественные галереи, арт-центры, организации, издательства, книжные магазины и библиотеки.

Проведенный анализ вторичных источников позволил выделить два типа культурных институций, актуальных для петербургской сцены конца 2000-х – начала 2010-х гг., обозначенных нами как «старые» и «новые». Под «старыми» подразумеваются государственные музеи, театры, выставочные залы, как правило, возникшие в советский период и во многом сохранившие

Маргарита Кулева – младший научный сотрудник Центра молодежных исследований, преподаватель департамента социологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, Россия. Электронная почта: zhenevskaya@mail.ru

REVIEWS, OVERVIEWS

Irina Skalaban

MAXIMUM FEASIBLE PARTICIPATION OR HOW PEOPLE GET ENGAGED IN SOCIAL POLICIES

References

- Adler G. (2012) Community Action and Maximum Feasible Participation: An Opportunity Lost but Not Forgotten for Expanding Democracy at Home. *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, 8 (2): 547–571.
- Alcock P. (2005) "Maximum Feasible Understanding" – Lessons From Previous Wars on Poverty. *Social Policy and Society*, (3): 321–329.
- Arnstein S. R. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216–224.
- Barber B. (1948) "Mass Apathy" and Voluntary Social Participation in the United States. Reprint of the author's thesis, Harvard (Preprint 1980).
- Brieland D. (1971) Community Advisory Boards and Maximum Feasible Participation. *American Journal of Public Health*, 61: 292–296.
- Clark R. (2000) *Maximum Feasible Success. A History of the Community Action Program*, Washington: National Association of Community Action Agencies.
- Etzioni A. (1968) Mobilization as a Macrosociological Conception. *The British Journal of Sociology*, 19(3): 243–253.
- Fukujama F. (2004) *Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k prosvetaniyu* [Trust: The Social Virtues and Way to Prosperity], Moscow: ACT.
- Gordon C. (2008) Whose Policy is it Anyway? Interest Groups and the War on Poverty. *49th Parallel*, (22): 37–47.
- Kramer R. (1969) *Participation of the Poor: Comparative Community Case Studies in the War on Poverty*, New Jersey: Prentice Hall.
- Loney M. (1983) *Community Against Government: the British Community Development Project 1968–78*, London: Heinemann.
- Melish T. J. (2010) Maximum Feasible Participation of the Poor: New Governance, New Accountability, and a 21st Century War on the Sources of Poverty. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, (13): 1–101.
- Mersijanova I. V. (2014) Uchastie NKO v reshenii social'nyh problem v cifrah [Participation of NGOs in Solving Social Problems in Figures]. *Informacionno-analiticheskij bjulleten'*

Irina Skalaban – Candidate of Historical Sciences, Associate professor of Social Work and Social Anthropology of the Novosibirsk State Technical University, Russian Federation. Email: skalaban@corp.nstu.ru

- o razvitii grazhdanskogo obshhestva i nekommercheskogo sektora v RF* [Information-Analytical Bulletin about the Development of Civil Society and Non-Profit Sector in the Russian Federation], (3): 9–12.
- Miller S. J., Warner W. K. (1963) Trends in Social Participation. *Journal of Cooperative Extension*, 1(3): 175–182.
- Mirande A. M. (1973) Social Mobility and Participation: The Dissociative and Socialization Hypotheses. *The Sociological Quarterly*, 14(1): 19–31.
- Moynihan D. P. (1969) *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, London: Collier-Macmillan.
- Salamon L. (2014) Status organizacij obshhestvennoj pol'zy v evropejskom zakonodatel'nom kontekste [Public Benefit Organization Status in the European Legislative Context]. *Informacionno-analiticheskij bjulleten' o razvitii grazhdanskogo obshhestva i nekommercheskogo sektora v RF*. [Information-Analytical Bulletin about the Development of Civil Society and Non-Profit Sector in the Russian Federation], (3): 28–33.
- Vavilina N. D. (2000) *Bednost' v Rossii kak social'noe javlenie i social'naja problema* [Poverty in Russia as a Social Phenomenon and a Social Problem], Novosibirsk: SibAGS.
- Verba S. (1967) Democratic Participation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 373(2): 53–78.

Margarita Kuleva

**«TO WEAR A COLLAR WITH ELECTRIC SHOCK»:
YOUNG WORKERS OF THE NEW AND THE OLD
CULTURAL INSTITUTIONS AT THE WORKPLACE**

References

- Beck U. (2000) *The Brave New World of Work*, Cambridge: Polity Press.
- Chehonadskih M. (2012) Trudnosti perevoda: prekaritet v teorii i na praktike [Lost in Translation: Precarity in Theory and Practice], *Khudozhestvennyi zhurnal* [Art Magazine], 79/90: 33–39.
- Crane D. (1992) *The Production of Culture*, Newbury Park: Sage.
- Florida R. (2002) *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.
- Forkert K. (2010) *Artistic Labour and the Changing Nature of Work*, London: Goldsmiths.
- Gill R. (2011) Life is a Pitch: Managing the Self in New Media Work. M Deuze (ed.), *Managing Media Work*, Thousand Oaks: Sage: 249–262.
- Gill R., Pratt A. (2008) In the Social Factory?: Immaterial Labour, Precariousness and Cultural Work. *Theory, Culture & Society*, 25(7–8): 1–30.

Margarita Kuleva – a research fellow of Centre for Youth Studies; lecturer, department of sociology, NRU Higher School of Economics, St. Petersburg, Russian Federation. Email: zhenevskaya@mail.ru