

## Тема 7. Сучасні моделі емпіричних досліджень влади у міських спільнотах: теорії «машин зростання» та «міських режимів

### План

1. Загальна характеристика сучасного етапу досліджень влади у міських спільнотах.
2. Сутність та особливості теорії «машин зростання».
3. Критика теорії «машин зростання».
4. Основні постулати теорії «міських режимів».
5. Критика теорії міських режимів.

1. Загальна характеристика сучасного етапу досліджень влади у міських спільнотах.

Сучасний етап (1980-ті роки – нині) пов'язаний з появою нових теоретичних моделей дослідження – «машин зростання» і «міських режимів», які з кінця 1980-х років домінують у сучасній дослідницькій практиці, отримавши широке поширення поза США. Його характеризують такі риси:

**По-перше, на цьому етапі фактично закінчується протистояння двох шкіл у поясненні влади — елітистської (соціологічної) та плюралістичної (політологічної).** Тенденція позначилася вже у 1960-ті роки, проте справжній прорив стався пізніше – з появою нових теорій.

**По-друге, було подолано багато недоліків ранніх підходів.** Цим було багато в чому зумовлене визнання нових моделей науковою громадськістю.

**По-третє, на відміну від класичних моделей нові теорії міських режимів набули значного поширення поза США;** тим самим відбулося зближення американської та європейської практик дослідження влади у міських спільнотах.

Формування нових моделей дослідження було підготовлено цілою низкою обставин як теоретико-методологічного характеру, так і пов'язаних із змінами у міській політиці. У 1970-ті роки зберігалось помітне розмежування між плюралістичними та елітистськими інтерпретаціями влади та міської політики. Ті, у свою чергу, стали об'єктом інтенсивної критики з боку марксистів і структуралістів, які вказали на низку загальних недоліків, властивих обом традиціям у поясненні влади, насамперед на недостатню увагу, яку вони приділяють «системній природі влади» та структурним факторам міської політики. На думку багатьох аналітиків, спостерігалися очевидні ознаки стагнації у розвитку дослідження влади у міських спільнотах.

Однак у цей час стали виявлятися і деякі ознаки «відлиги» та прогресу у цій галузі соціальних досліджень. **По-перше, обидві традиційні школи у вивченні міської політики змушені були реагувати на критику з боку опонентів,** що, у свою чергу, не тільки стимулювало пошук більш адекватних моделей пояснення, а й значною мірою реанімувало інтерес до самої теми, який у період «холодної війни» дещо знизився.

Саме критика марксистських підходів стала, на думку У. Домхоффа і Р. Вейста, свого роду «каталізатором» відродження інтересу до дослідження влади у міських спільнотах, що відбулося у зростанні числа праць з цієї проблематики. За всіх відмінностей між елітистичними та плюралістичними підходами обидві школи у вивченні влади у міських спільнотах розходилися з марксистами та структуралістами у двох важливих пунктах: у визнанні важливості власне «міських» рішень, що приймаються місцевими інститутами влади, та у розгляді конкретних людей (а не абстрактних структур) як суб'єкти (носії) влади. Притаманний обом підходам методологічний індивідуалізм часто зводив їх по один бік барикад у концептуально-теоретичних дискусіях про природу міської влади.

**По-друге, з другої половини 1970-х років напруження полеміки почало дещо знижуватися:** замість «холодної війни» наступала «легка розрядка», що позначилося, зокрема, у появі спільних дискусійних майданчиків і більшій увазі (і повазі) до позицій опонентів. У цей час з'являється журнал «Влада та еліти», керівництво якого в особі Т. Дая

та У. Домхоффа прагнуло балансувати елітистські та плюралістичні підходи до вивчення влади. Збірник 1986 р. «Влада у спільності: напрями майбутніх досліджень» («Community Power: Directions for Future Research», 1986) включив у собі праці найвидатніших представників обох шкіл, які погодилися з необхідністю активнішої.

**По-третє, і це головне, незважаючи на розбіжності, що зберігалися, поступово відбувалося зближення основних суперницьких парадигм (плюралістичної, елітистської, марксистської) на основі їх еволюції.** Це мало місце як на рівні загальної теорії та принципів аналізу, так і безпосередньо в контексті дослідження влади у міських спільнотах. Сучасний елітизм остаточно відкинув крайнощі класичної спадщини; великої гнучкості набув і марксистський підхід, який відмовився від економічного детермінізму та класового редукціонізму. Під впливом критики з боку марксистів та детерміністів плюралізм став «реалістичнішим», визнавши наявність структурних переваг бізнесу над іншими групами інтересів та обмежений характер плюралізму в західному суспільстві. На зміну класичним варіантам (А. Бенлі, Д. Трумен, Д. Рісмен та ін.) прийшли інші версії – «стратифікований плюралізм» (Р. Дал, Н. Полсбі, Ч. Ліндблом, Р. Волфінджер), «приватизований плюралізм» (Г. Макконнелл, Р. Бауер), «гіперплюралізм» (Ф. Вірт, Д. Ейтс, Р. Лайнберрі, Т. Лові).

У контексті формування умов появи нових підходів до пояснення розподілу влади у міських спільнотах найбільш істотну роль відіграла концепція Чарлза Ліндблома. Ліндблом спробував врахувати критику з боку неомарксистів та елітистів і почав свої міркування з визнання наявності у суспільстві двох самостійних, але тісно пов'язаних між собою центрів прийняття рішень, що чинять визначальний вплив на процес розподілу соціальних благ. Один із них представлений органами публічної влади, другий – бізнес-спільнотою. Цим обумовлено привілейоване становище бізнесу порівняно з будь-якими іншими соціальними групами, його «структурна» та «інструментальна» влада. Структурна влада відображає особливу значущість бізнесу у формуванні суспільних благ: політики та чиновники не можуть ігнорувати інтереси бізнесу, оскільки від того, наскільки успішно він розвивається, залежить і рівень добробуту суспільства, і, як наслідок, популярність представників публічної влади. Тому бізнес для них є не звичайною групою інтересів, а структурою, що виконує найважливіші соціальні функції. Визнання значущості бізнесу дозволяє Ліндблomu пояснити особливий політичний вплив бізнесу без посилення на «змовницькі теорії політики» та «грубі звинувачення на адресу владної еліти».

Структурна влада підтримується за допомогою інструментальної влади, що реалізується через активність бізнесу групи тиску. Її ефективність обумовлюють два фактори:

1) у бізнесу є суттєва перевага у фінансових та організаційних ресурсах над усіма іншими групами,

та 2) можливості тісного безпосереднього контакту з представниками влади, «допуск на територію переговорів, угод та взаємного переконання, що у звичайних громадян відсутній».

Ліндблом не вважає, що бізнес завжди диктує свою волю; між його окремими групами можуть мати місце значні тертя, і не обов'язково влада йде на поступки бізнесу. Проте «конфлікт між органами державного управління... не є свідченням відсутності привілеїв», оскільки «сфера дискусій завжди обмежена їх розумінням того, що вони не прагнуть зруйнувати або серйозно підірвати функцію іншого». Ці та низка інших ідей згодом були тією чи іншою мірою інкорпоровані в теорію міських режимів, яка прийшла на зміну старим плюралістичним підходам до вивчення міської політики.

Багатьма дослідниками відзначається значна роль книги Пола Пітерсона «Обмеженість міста», яка помітно вплинула на формування нових моделей влади в міських спільнотах. Спираючись на традиційний економічний аналіз та теорію публічного вибору, Пітерсон дійшов висновку про те, що міська політика «не аналогічна до національної політики», як вважали багато дослідників. Головну її відмінність Пітерсон висловив у наступній фразі: «Міська політика є обмеженою політикою», маючи на увазі, що ціла низка важливих аспектів життєдіяльності міста не контролюється на місцях, а багато тем і проблем міської політики від початку зумовлені.

Головна тема міської політики фокусується навколо шляхів зміцнення міського економічного потенціалу, що дає змогу успішно конкурувати з іншими містами. «Міста дбають насамперед про своє економічне благополуччя», економічний розвиток є головним інтересом «міста як цілого»; якщо ж у міст немає достатніх економічних та людських ресурсів, то вони «вмирають». У цьому сенсі влада міста не має вибору: їм доводиться орієнтуватися на підтримку та залучення мобільного бізнесу та економічно активного населення, щоб виживати у змаганні з іншими містами. Зацікавленість у залученні капіталу та підтримці зростання міського бізнесу змушує місцеві політико-адміністративні еліти забезпечувати режим найбільшого сприяння бізнесу в умовах постійної небезпеки «відпливу капіталу» в інші міста, і в них залишається зовсім небагато можливостей та ресурсів для «перерозподільчої політики». Тим самим міська політика значною мірою спрямовується структурними імперативами, а не політичними перевагами місцевих еліт.

Проте не у всіх аспектах міської політики переважають інтереси бізнесу. Пітерсон виділяє три основні сфери («арени») міської політики:

- 1) економічний розвиток міста,
- 2) розподіл та перерозподіл,
- 3) сервіс та послуги.

Тільки в першій з них місцева влада дотримується побажань бізнесу, тоді як у сферах, що залишилися, політика цілком може бути описана в руслі плюралістичних інтерпретацій. Проте найважливішою сферою міської політики залишається політика розвитку (транспорт, інфраструктура, податки, фінансування програм), яка зазвичай перебуває під контролем еліти. Наслідком прагнення реалізації економічних інтересів міста стають «труднощі забезпечення підтримки нужденних і неблагополучних членів соціуму. Змагання між місцевими спільнотами перешкоджає орієнтації на перерозподіл». Сильна соціальна політика залучає бідних, виснажує місцеві ресурси та стимулює високі податки, створюючи проблеми для бізнесу та забезпеченої частини населення міста. Вибори, громадські рухи, партійна активність та інші атрибути демократичної політики не такі важливі на місцевому рівні, оскільки порядок денний формується виходячи з інтересів економічного розвитку та підтримки місцевого бізнесу. Тим самим «економічні обмеження формують не лише політичний курс у місті, а й патерн місцевої політики. Місцеві проблеми менш нагальні (pressing), а місцеві конфлікти – менш інтенсивні». Виходить, що оскільки економічна політика вигідна місту, конфлікти між соціальними, етнічними, територіальними та іншими групами не мають вирішального значення; при цьому стабільні пріоритети бізнесу в економічній сфері не розглядаються як вияв його панування, превалювання над іншими групами інтересів, а видаються як засіб реалізації загального блага.

Багато ідей Пітерсона отримали розвиток у теоріях «машин зростання» і «міських режимів», що прийшли на зміну елітистським і плюралістичним підходам. Однак нові теорії мали дві важливі відмінності від підходу Пітерсона. По-перше, їхні прихильники не погодилися з тим, що місцева політика настільки обмежена, що не має суттєвого значення, а дії представників публічної влади фактично детерміновані зовнішніми обставинами. У цьому випадку політика «втрачає свою автономію», а її врахування – «пояснення релевантності». По-друге, вони піддали сумніву ідею про те, що всі міста мають приблизно однакову конфігурацію «інтересів», яку можна зрозуміти без з'ясування актуальних преференцій жителів міста, реалізованих через політичну систему та інші канали, і навіть зміни основних акторів міської політики. У нових підходах розвиток міста та владні відносини в ньому обумовлені не (тільки) якоюсь зовнішньою логікою, а є результатом боротьби та торгу між різними групами («політика має значення»). Їхні результати аж ніяк не завжди сприяють досягненню «загального блага», а вигоди одних груп можуть забезпечуватися за рахунок інших.

## **2. Сутність та особливості теорії «машин зростання».**

Поява теорій «машин зростання» та «міських режимів» стала початком сучасного етапу у більш ніж піввіковій практиці емпіричних досліджень влади у міських спільнотах. **Основні**

**постулати теорії «машин зростання» були сформульовані Харві Молотчем у 1976 р., проте широке визнання вона здобула вже після публікації його спільної з Джоном Логаном монографії «Долі міста». Згодом теорія стала популярною серед американських дослідників та отримала разом із теорією «міських режимів» визнання за межами США.**

Теорія «машин зростання» стала альтернативою не тільки до ранніх елітистських і плюралістичних моделей дослідження структури влади, але й неомарксистських підходам, які набули широкого поширення в 1970-1980-х роках (Дж. О'Коннор, С. Кокберн, Дж. Лоджкін, Е. Хейес, М. Кастельс, П. Саундерс). В останніх було зроблено акцент на важливості класового фактора та «системної» природи влади капіталу у прийнятті міських рішень; конкретній діяльності учасників міської політики приділялася значно менша увага. Щодо цього теорії «машин зростання» та «міських режимів» позначили повернення до принципових аспектів традиційних дебатів та пояснення патернів міської політики шляхом розгляду дій та взаємодій основних акторів.

Теорія «машин зростання» виступила з претензією на пояснення провідної ролі бізнесу без елементів детермінізму та структуралізму (але з урахуванням структурних підвалин політики) і тим самим на зняття протиріччя між традиційними інтерпретаціями розподілу влади у сучасному місті – плюралізмом, елітизмом та марксизмом. При цьому вона більш ніж ранні елітистські та плюралістичні підходи враховувала вплив зовнішніх факторів у формуванні стратегій зростання та розвитку міста. Позиціонуючи свою теорію у структурі наявних підходів, Логан і Молотч звертають увагу на необхідність розширення спектра дослідницьких завдань, який не вичерпується традиційним «хто править?», а включає й відповідь на запитання: «З якою метою?». Для розуміння міської політики важливо не лише виявити ступінь єдності та розбіжності між акторами у континуумі «плюралістична конкуренція – олігархія», з приводу якої й велися дебати між плюралістами та елітистами, а й показати її зміст, виділивши найважливіші проблеми та джерела зацікавленості основних акторів у певному способі їх вирішення. Такою проблемою для будь-якого міста є його зростання, найважливішими індикаторами якого є збільшення чисельності населення, розвиток фінансової активності, комерції, будівництва, інтенсифікація використання землі тощо. Зростання – це не просто одна з кількох рівнозначних проблем (issues), а «політична та економічна суть практично будь-якої території»; його особливе місце у структурі міської політики обумовлено тим, що воно може забезпечити багатство та суттєві переваги певним акторам. Тому природне прагнення до зростання формує консенсус між елітними групами незалежно від їх розбіжностей з будь-яких інших проблем, у тому числі щодо вибору оптимальної стратегії зростання. Ці розбіжності не можуть розглядатися як підстави для тверджень про децентралізацію (плюралізацію) влади; вони мають порівняно другорядний характер щодо домінуючого «консенсусу зростання». На думку Логана та Молотча, консенсус між учасниками коаліції зростання виявляється і в тому, що вони погоджуються щодо спектру проблем, незгода з яких може бути винесена до сфери публічної політики.

Пріоритет зростання та економічного розвитку у структурі міської політики склався давно, практично з моменту утворення міст. Незважаючи на появу сил, опозиційних зростанню (профспілки, екологічні рухи та ін.), практично вони були не в змозі кинути йому серйозний виклик. Тому в американській історії ніколи не було значного опору стратегії та ідеології зростання; більшість громадян розглядали зростання як фактор, що сприяв процвітанню території та його мешканців, і тому підтримували зусилля тих, хто забезпечував створення та розвиток міського простору. Підтримка зростання закріплювалася у культурних традиціях та ідеологічних патернах, що позначали зв'язок між зростанням та добробутом людей. Щоб мобілізувати громадську думку з цією метою, еліти зазвичай обіцяють нові робочі місця, причому не лише в основних індустріальних сферах, а й у житловому будівництві, комерції, сервісі та інших сегментах міського життя, які ростуть разом із зростанням міста. Саме зростання як таке є «основною ідеологічною опорою машин зростання».

Рушійною силою зростання виступають групи людей, найбільше в ньому зацікавлені; вони утворюють «коаліції зростання», що включають у собі тих, хто підтримує курс на розвиток території та бере участь у його реалізації. Звичайно, найбільш зацікавленими учасниками є бізнесмени, які отримують безпосередню вигоду від розвитку міської економіки

та інфраструктури. Саме підприємці, їхня активність була і залишається основою формування міських систем, що визначає їх піднесення та занепад.

Ключова роль теорії «машин зростання» відводиться власникам міської землі та нерухомості, а головною темою міської політики виступає раціональне (ефективне) використання землі. Критерієм раціонального використання землі вважається величина прибутку, отриманого її власниками. Тут теоретики «машин зростання» використовують традиційне для марксизму розрізнення між споживчою та товарною вартістю, погоджуючись з тим, що інтенсифікація використання землі та зростання здійснюються не заради задоволення потреб населення, а насамперед на користь власників. Спираючись на ідеї марксистського дослідника Д. Харві, Логан та Молотч **виділяють два способи оцінки міста.**

**Перший - ринковий, що враховує його товарну вартість (exchange value); другий – споживчий, який відбиває сукупність благ, одержуваних у результаті використання міської власності (use value).** Дослідники зазначають, що міський простір і земля дедалі більше виявляються об'єктом «товаризації» (commodification), а в центрі політичної боротьби – конфлікт між групами, які мають різні пріоритети щодо використання міського простору.

Чому саме земля є найважливішим чинником впливу на структуру влади у міських спільнотах? Теоретики «машин зростання» наголошують на тому факті, що тільки земля перебуває під контролем міських економічних еліт. На відміну від інших ресурсів, земля не може бути переміщена в просторі, і тому власники землі більш за інших зацікавлені в кооперації з тими, хто пов'язує своє благополуччя з містом. Іншими суттєвими економічними ресурсами розпоряджаються національні інститути – корпорації, банки, страхові компанії, інвестиційні фірми та структури центрального уряду, що знаходяться за межами локальних спільнот. «Близькість до землі» як найважливішого ресурсу влади визначає домінування у міській політиці власників землі, торговців нерухомістю, банкірів, місцевих інвесторів, фінансистів та керівників найбільших підприємств. Ці групи найбільше зацікавлені в максимізації вартості землі, що належить їм, і нерухомості; їхні інтереси безпосередньо прив'язані до певної території, з якою вони асоціюють можливості реалізації своїх життєвих перспектив.

Важливу роль у «коаліції зростання» зазвичай відіграють і керівники будівельних організацій, юристи, ріелтерські фірми, сервіс, медіаструктури та ін., тобто ті, кого власники землі особливо потребують, у тому числі і для залучення неміського капіталу. Усі вони виграють від міського будівництва, розвитку інфраструктури та інших видів комерційної активності у місті. Поряд із ними у «коаліціях зростання» можуть брати участь і «допоміжні гравці» (auxiliary players) – університети, спортивні та культурні установи, профспілки, дрібні підприємці, ЗМІ, корпоративний капітал. Останній, на думку Логана та Молотча, як правило, не має такої ж сильної мотивації у максимально інтенсивному використанні якихось конкретних територій, як міські економічні еліти. Однак його представники зацікавлені у підтримці «ідеології зростання», яка «робить їх шанованими людьми». Відсутність їх у публічній місцевій політиці, що відзначалося рядом дослідників (Е. Бенфілд, Р. Даль, Р. Шульце), не означає, що у них немає потенціалу впливу, а швидше свідчить про те, що їхні інтереси враховуються і без необхідності безпосереднього участі у вирішенні місцевих проблем. Як хороші менеджери, вони діють через інших, а їхня участь має місце в тих ситуаціях, коли механізми гегемонії не спрацьовують.

Між обома сегментами класу власників складаються досить складні відносини. З одного боку, мають місце очевидні стимули до співпраці: основний спосіб інтенсифікувати використання землі – залучення інвестицій зі сторони великих економічних та фінансових корпорацій. Це обумовлює необхідність створення корпораціям сприятливого економічного, політичного та правового режиму, забезпечення інфраструктурою, ринком робочої сили тощо. З іншого боку, корпорації можуть відмовитися від розвитку даної території через ті чи інші причини (наявність сильних профспілок, висока вартість природних ресурсів, високі податки, суворі заходи з охорони навколишнього середовища та ін.) та залишити місто, що може вкрай негативно позначитися на його економіці та соціальній сфері. Такі ситуації цілком реальні за умов конкуренції між містами через інвестиції. Проте, незважаючи на тертя між «машинами

зростання» та корпоративною спільнотою, вони зазвичай діють разом. Багато в чому схожі відносини виявили і поза США.

Цей перелік основних та допоміжних учасників «коаліцій зростання» свідчить про те, що бізнес-еліта має переважаючий вплив у вирішенні питань розвитку міста, що ґрунтується на розпорядженні матеріальними та духовними цінностями, а також здатності залучати капітал – як місцевий, так і базований за межами міського простору – для вирішення міських проблем. Проте сама по собі бізнес-еліта та групи, що її підтримують, не можуть забезпечити вибір стратегії зростання та її реалізацію без участі міського політичного класу, оскільки багато складових економічного зростання, його вигоди та витрати залежать від конкретних політичних рішень. Логан та Молотч зазначають, що не всі його представники рекрутуються «машинами зростання», а лише ті, хто реально пов'язаний із вирішенням проблем зростання і «не займається виключно символічною політикою». Представники місцевої влади сприймаються «машинами зростання» як «посланці індустрії», «комунікатори з потенційними інвесторами», а їх головною функцією стає створення сприятливого клімату для розвитку бізнесу та організаційних умов зростання. Все це стимулює еліту зростання впливати на вибір місцевих політиків та спостерігати за їх діяльністю.

Чому муніципальна влада підтримує «коаліції зростання»? Це одне з основних питань у теоріях «машин зростання» та «міських режимів». Будучи в опозиції до марксистських та структуралістських підходів, теоретики зростання приділяють менше уваги структурним та історичним факторам, які зумовлюють конфігурацію стимулів для місцевої влади та бізнес-еліт підтримувати стратегії зростання. Пояснюючи місце бізнесу у політичній структурі сучасного міста, Логан та Молотч у своїй книзі посилаються на концепцію «системної влади» К. Стоуна, який доводить наявність у бізнес-еліти «стратегічної переваги», пов'язаної з її доходами, багатством, авторитетом, статусом та стилем життя. Зацікавленість у підтримці стратегій зростання з боку місцевих політиків та чиновників безпосередньо пов'язана з можливістю використовувати ресурси бізнесу для реалізації своїх політичних цілей та збереження влади. Загалом місцеві політики схильні до підтримки стратегій розвитку бізнесу, угод з (принаймні деякими) бізнес-групами та ретельного розгляду всіх проблем та питань, що стосуються бізнесу.

Якими є результати політики зростання? Учасники «коаліції зростання» зазвичай стверджують, що зростання сприяє збільшенню податкової бази, створенню робочих місць, дає ресурси для вирішення соціальних питань, житлової проблеми тощо. З цим згодні й деякі аналітики, які сприймають консенсус щодо зростання, що складається у міських співтовариствах, як цілком природний, оскільки зростання сприяє досягненню «загального блага» та реалізації «інтересів спільності як цілого». Пітерсон пише: «Міський бізнес виграс, але виграють і працівники, які прагнуть мати більш високу зарплату, власники будинків, які сподіваються на зростання вартості житла, безробітні, які шукають роботу, та політики, які прагнуть свого переобрання».

Інші дослідники, у тому числі Логан з Молотчем, значно більш стримані в оцінках наслідків зростання для жителів міста. На їхню думку, твердження Пітерсона можуть бути у низці випадків цілком адекватними. Однак вигоди та витрати зростання залежать від багатьох обставин і суттєво варіюються. При цьому в більшості випадків додаткове зростання означає зростання переваг «машин зростання» за рахунок інтересів інших.

\*\*\*

Цього висновку вони дійшли на основі аналізу даних щодо охорони здоров'я, рівня зайнятості, вирішення соціальних проблем та охорони навколишнього середовища. Зростання житлового будівництва зрештою веде до зниження податкових надходжень, оскільки зростають витрати на послуги, яких потребують мешканці. Всупереч поширеним твердженням про те, що зростання «дає робочі місця», воно насправді лише перерозподіляє їх; у разі швидкого зростання якоїсь території робоча сила залучається з інших місць, тому рівень безробіття зазвичай залишається на тому ж рівні. "Зростання як таке не є панацеєю від міської бідності"; навіть якщо воно і не є причиною соціальних проблем, у ряді випадків воно ускладнює їх вирішення, оскільки сприяє зростанню їхнього масштабу. Зростання може посилювати нерівність між територіями, оскільки спричиняє перерозподіл ренти. І, зрозуміло,

зростання часто створює та (або) загострює екологічні проблеми. Тому що більшим стає місто, то більше людей бажають його покинути.

Зрозуміло, не всі актори, що діють у міському політичному просторі, зацікавлені у виборі стратегії зростання, оскільки багато груп городян мають інші ціннісні орієнтації. Хоча зростання і є домінуючою ідеологією у більшості міст, опір йому є практично скрізь, хоча має різний ступінь.

«Руси проти зростання» (anti-growth movements) можуть бути досить впливовими, особливо на економічно розвинених територіях, де мешканці побоюються, що (можливі) вигоди зростання переважаються витратами забруднення навколишнього середовища або втрат спільності. Раніше ці руси вважалися «романтичними» або навіть «іраціональними», а тому часто ігнорувалися. В останні роки база рухів проти зростання стала значно ширшою. Витрати зростання були відомі давно, проте раніше лише деякі звертали на це серйозну увагу, хоча серед них були групи дуже багатих людей, які прагнули зберегти для свого проживання невеликі малонаселені території (Беверлі Хіллс, Сендс Пойнт, Вест Палм Біч та ін.). Якщо в середині 1970-х років Молотч розглядав альтернативи зростанню лише як тенденцію подолання іраціональності політичної системи, то в останні десятиліття кількість міст, в яких з'явилися сильні коаліції проти зростання або за «кероване зростання», зростає. Пізніші дослідження підтверджують, що шанси на формування прогресивних режимів є, хоча вони й не такі великі, як у «коаліцій зростання». Зокрема,

Домхоф і Р. Гендрон докладно характеризують ситуацію в м. Санта-Круз (штат Каліфорнія), де, на їхню думку, було встановлено «найбільш політично прогресивний режим у Сполучених Штатах». При цьому він виявився більш стійким та стабільним, ніж інші прогресивні режими.

Успіх цих рухів найбільш вірогідний там, де вони мають міцну опору від імені активного «світського» середнього класу, що має вільний час. «Коаліції проти зростання» зазвичай складаються навколо рухів на захист довкілля, цивільних, і навіть антивоєнних рухів; до них примикають професіонали із середнього класу, робітники, державні службовці та менеджери фірм, чії доходи не залежать від зростання, а також всі ті, хто вважає, що їхній добробут та стиль життя перебувають у суперечності зі стратегією зростання. Руси проти зростання або виникають як реакція на дії місцевої влади, яка не бажає враховувати негативні соціальні наслідки тих чи інших програм економічного розвитку, або в результаті приходу до влади людей, які спочатку підтримують ідеологію охорони навколишнього середовища та соціального лібералізму. Як показав Р. Делеон, шанси створення нових прогресивних режимів суттєво вищі, якщо «прогресивна» ідеологія інспірує загальне бачення ситуації, легітимізує нові владні структури та охоплює різні групи інтересів. Успіху опонентів зростання можуть сприяти й якісь суттєві ситуаційні фактори. Наприклад, Домхофф і Гендрон вважають, що досягнення місцевих «прогресивних» активістів у Санта-Круз були багато в чому обумовлені потужною підтримкою студентів, викладачів та службовців університету Санта-Круз (позиційованого ними як «найбільш ліберального університету в країні»), а також захисників навколишнього середовища, які активно захищали гарне узбережжя від Санта Круз до Сан-Франциско.

Але зазвичай руси проти зростання не бувають масовими, оскільки не висловлюють надії робітничого класу на нові робочі місця чи квартиронаймачів на власні будинки. Головну причину слабкості соціальної бази рухів Молотч бачить у переконаності більшості робітничого класу у тому, що зростання забезпечує зайнятість. Тому опозиція «машинам зростання» скоріше відображає естетичні преференції вищого середнього класу, людей освічених та благополучних, які готові платити більше податків, аби не бачити потворних фабрик, гамбургерних наметів та інших наслідків зростання. Зрозуміло, не вся опозиція складається з найвищого середнього класу. Дослідники влади описували боротьбу афроамериканців та бідних проти проектів міського будівництва та розвитку центру міста. Однак вони відзначали, що традиційні міські еліти зазвичай цілком успішно справляються з такою опозицією і їх значно більше турбує протидія з боку освічених і благополучних верств [Дуе, 1986: 35. Проте загалом ймовірність успішної боротьби проти «машин зростання» та встановлення альтернативних режимів Домхоффу не є високою. «Оскільки резиденти

фокусують увагу на своєму повсякденному бутті, вони часто не дуже завзані у своїх устремліннях і рідко вступають у широкі коаліції з іншими міськими територіальними групами».

Якщо в міській політиці все ж таки починає домінувати «коаліція антизростання», то розвиток території переорієнтовується на покращення навколишнього середовища, а місцева влада прагне обмежувати зростання населення спільноти. Це здійснюється через відповідне законодавство, інструкції, дозволи на будівництво, нормативи природокористування і т.п. для зростання комунікацій та служб (водопостачання, каналізація, пожежна охорона), збільшення відповідних мит, охорона історичних пам'яток тощо. У цьому випадку у місцевої влади з'являється більше можливостей зробити щось безпосередньо для мешканців території, а не для зростання їхньої кількості, а промислові проекти дедалі більше оцінюються з погляду їх соціальної корисності (корисності виробленого продукту). Загалом зміцнення альтернативних зростанню коаліцій зазвичай призводить до більшої «прогресивності» місцевої політики.

Концепція «машин зростання» цілком заслужено стала широко використовуватися в емпіричних дослідженнях влади. На відміну від структуралістських та марксистських підходів, які фактично ставлять під сумнів значущість міської політики, вона повернула політику до центру міських досліджень, фокусуючись на конкретних подіях та діях різних акторів. Але при цьому концепція дозволила розкрити провідну роль бізнесу без необхідності доводити його домінування у всіх сферах життя, як це робили представники «старих» елітистських підходів; вона наголошувала, що інтереси бізнесу слід шукати насамперед у сфері місцевої економічної політики чи плануванні використання землі, а не у сфері забезпечення соціальних послуг. Виділивши основну сферу конфлікту у міській політиці, цей підхід робить її розгляд більш конкретним, звужуючи спектр претендентів на роль суб'єктів влади у місті, якими можуть бути «машини зростання» або їх опоненти. При цьому пояснення провідної ролі бізнесу в міській політиці не зводиться до його включення до тих чи інших аспектів політичного життя міста, а будується на основі врахування його сукупного впливу на найважливіші аспекти політики. Фокус на діях та стосунках акторів міської політики звертає увагу дослідників на проблеми формування та підтримки коаліцій різних суб'єктів, взаємодії міських політиків, чиновників, різних груп бізнесу, інших акторів, враховуючи як формальні, так і неформальні відносини між ними. Нарешті, порівняно з традиційними підходами, теорія «машин зростання», як уже зазначалося раніше, претендувала на більш адекватний облік впливу зовнішніх щодо міської політики факторів.

### **3. Критика теорії «машин зростання».**

Незважаючи на очевидні переваги, концепція «машин зростання» не unikла критики. Визнаючи переваги концепції, деякі аналітики вважали, що вона все ж таки спрощує реальну картину міського політичного життя. Одне з основних заперечень Логану і Молотчу полягає в тому, що їхня концепція не змогла остаточно подолати «локалізм» більш ранніх елітистських підходів і, як і раніше, зводить вплив вищих рівнів управління на міську політику до реалізації програм центрального уряду, які підтримують розвиток міського господарства. Тим часом «коаліції зростання» у своїй політиці нерідко орієнтуються на федеральні інтереси. На цій підставі А. Хардінг вважає концепцію «машин зростання» менш розробленою та аргументованою, ніж теорію «міських режимів».

Деякі коментатори також зазначили, що у своєму прагненні unikнути структуралістських пояснень міської політики американські дослідники переоцінюють роль місцевих акторів та суб'єктивного чинника в цілому: «Вони стверджують, що люди самі роблять свою історію, але приділяють мало уваги обставинам, у яких це відбувається». Цей недолік стає більш помітним при використанні концепції стосовно тих країн, де держава відіграє більш істотну роль у міській політиці.

Крім того, критики вказали на те, що Логан і Молотч не цілком правомірно сфокусувалися на одному з аспектів міської економіки щодо розвитку власності та ролі орендодавців у «коаліціях зростання». Тим часом традиційні орендодавці сьогодні все більше стають «зникаючою верствою». З одного боку, зростаюча спекуляція власністю, у тому числі



на міжнародному рівні, означає скорочення частки «міської» власності; з іншого – вона все частіше опиняється у руках великих фірм, які шляхом її придбання знижують концентрацію своїх бізнес-ризиків. Ці типи власників суттєво відрізняються від тих орендодавців, які у Молотча та Логана відіграють центральну роль у «коаліціях зростання». При цьому стратегія міського економічного розвитку, пов'язана із залученням «зовнішнього» капіталу та розвитком місцевих бізнес-проектів, не обмежується пакетом заходів щодо розвитку та ефективного використання міської власності. В іншому випадку місцева влада не підтримувала б ініціативи, спрямовані на розвиток досліджень, освіти, підготовку робочої сили, використання нових технологій та ін.

Традиційні підстави «машин зростання» підриваються й деякими змінами, що відбуваються у економічній сфері. Т. Кларк зазначає, що сьогодні міські політики взаємодіють уже не з невеликою кількістю великих фірм, а з сотнями та тисячами невеликих організацій; тому вони «схильні звертати увагу на суспільні потреби, в яких зацікавлені всі фірми та їхні працівники».

Дещо спрощеною видається і сама базова теза про власність як фактор, що цементує загальний інтерес її власників.

На практиці серед власників можуть бути серйозні конфлікти, не кажучи вже про те, що деякі з них нерідко виступають проти стратегії зростання або її окремих елементів. Конфігурація та конфлікт інтересів соціальних груп залежить не лише від цінностей чи належності до певного соціального прошарку, а й безпосередньо від характеру та специфіки внутрішньої конкуренції у місті.

Критики зазнали і деякі понятійно-теоретичні основи концепції "машин зростання". Зазначається, що дослідники не завжди чітко диференціюють різні сфери та аспекти зростання, а під «зростанням» мають на увазі збільшення чисельності населення, розширення економічного простору, підвищення фінансової активності та ін. Інший недолік концепції полягає в тому, що в ній не були адекватно прописані критерії розрізнення між владою суб'єкта (здатністю суб'єкта реалізувати волю щодо об'єкта) та реалізацією інтересів суб'єкта, яка може бути досягнута і без здійснення влади, коли суб'єкт отримує те, чого він прагне, і не вдається при цьому до якихось дій, які впливають ситуацію, що склалася. На думку Доудінга, теоретики «машин зростання» не показали, що саме ініціатори зростання забезпечили прийняття та реалізацію даної стратегії, нав'язавши її решті членів міського товариства. Економічне зростання безперечно вигідне власникам землі, але воно також може бути вигідним і будь-яким іншим мешканцям міста; якщо суб'єкт реалізує те, що хочуть усі, то у цьому випадку влади немає. Щоб продемонструвати владу власників, необхідно було показати, що вони могли реалізувати свою волю, незважаючи на опір інших груп. Нарешті, деякі сумніви виникають і щодо явного пріоритету, який віддається питанням зростання на противагу іншим аспектам міської політики. Зростання, безумовно, є найбільш показовою сферою (темою) у контексті виявлення суб'єктів влади у міській спільноті. Але в низці ситуацій сильних акторів можуть насамперед цікавити проблеми розподілу соціальних благ та послуг (безпека, освіта, допомога тощо), а не економічне зростання як таке; тому каркас структури влади у місті може формуватися у сфері розподілу міського співтовариства.

В останні десятиліття саме концепція «машин зростання» стала поступово зникати з дослідницької практики, будучи витісненою та поглиненою теорією "міських режимів". Це цілком природно: «Теорія повинна охоплювати і враховувати як паттерни зростання, і паттерни антизростання». Зміцнення альтернативних зростанню режимів у цей час стало тенденцією, а його актори відіграють дедалі значнішу роль у міському політичному просторі. Однак самі «машини зростання» аж ніяк не зникають, а лише опиняються у ситуації дедалі гострішої конкуренції, що й зберігає необхідність їхнього всебічного вивчення. З цього погляду теорія «машин зростання» «витримала перевірку часом» і «сформувала важливий напрям дослідження, який сьогодні вийшов за межі дисциплінарних кордонів та охоплює широку сферу вивчення міста».

#### **4. Основні постулати теорії «міських режимів»**

Теорія «міських режимів» практично з моменту свого виникнення наприкінці 1980-х років стала найбільш популярним підходом у вивченні міської політики в США і на сьогоднішній день отримала широке визнання в багатьох країнах. Хоча термін «режим» використовувався для пояснення структури влади на рівні міста ще в 1960-і роки, початок формування теорійських і міських режимів зазвичай пов'язується з появою книги Кларенса Стоуна «Режимна політика: правління в Атланті, 1946–1988 рр.», в якій було сформульовано концепцію міського режиму та докладно розглянуто еволюцію режиму в Атланті на основі даних, отриманих у результаті емпіричного дослідження.

Теорія «міських режимів» помітно змінила ракурс вивчення влади у локальних спільнотах порівняно з попередніми підходами, що було обумовлено як новаціями у розумінні природи та форм влади, так і усуненням акцентів у її дослідженні. Стоун та його послідовники розширили простір політичної влади у місті, фокусуючи увагу не так на «соціальному контролі» («владі над»), скільки на «соціальному виробництві» («владі для»), на відміну від старих дебатів між елітистами і плюралістами, яких цікавила відповідь на запитання «хто править?», а увага зосереджувалася на вивченні ступеня впливу тих чи інших груп на міську політику, теорія «міських режимів» фокусується на здатності акторів добиватися поставленої мети. Поряд із «соціальним виробництвом» та «соціальним контролем» Стоун виділяє «системну владу», закладену в інституційних та структурних перевагах окремих груп, насамперед великого бізнесу, та «коаліційну владу», яка виявляється в умінні домовлятися та створювати міцні коаліції.

Відповідно до розширення простору влади змінюється і ракурс її вивчення. Його предметом стає кооперація акторів та можливості, які вона їм надає; при цьому йдеться не про будь-яку кооперацію, а лише про ту, що виникає між акторами, які представляють різні суспільні сфери, та забезпечує підтримку певного набору політичних рішень. Якщо традиційне: Хто править? акцентує увагу на нерівному розподілі владних ресурсів і позицій, то теоретично «міських режимів» головне питання формулюється так: «Як здійснюється управління у складних міських системах?» По-новому пояснюється і ефективність місцевої влади (local government), яка пов'язується з здатністю мобілізувати державні та недержавні ресурси для досягнення загальнозначимих цілей.

Виділення чотирьох типів влади було зумовлене прагненням Стоуна та його послідовників звернути увагу на коаліційний характер владних відносин у міському співтоваристві, що склалися внаслідок складної взаємодії акторів, які репрезентували як публічну (державну), так і приватну сферу міського життя. Ідея коаліційної природи влади в американських містах виникла внаслідок розуміння обмежених можливостей місцевої влади контролювати найважливіші ресурси, насамперед матеріальні, які перебувають у руках недержавних акторів. Стоун фокусує увагу на механізмах зв'язку між акторами – формальними (угоди та інститути) та неформальними (соціальні мережі), які формують розуміння спільних цілей та ідентичності та при цьому стабілізують поділ праці між партнерами по коаліції. Необхідність кооперації зумовлена і зростанням складності та комплексності завдань, які вирішуються у сфері міського управління: сучасна держава не може діяти лише як орган контролю або арбітр, що регулює відносини між групами інтересів. **Політика є процесом формування базових пріоритетів, і головна проблема полягає в тому, як забезпечити достатній рівень кооперації різних елементів соціуму для досягнення цілей.**

Таким чином, політичний режим – це коаліція акторів, які мають доступ до інституційних ресурсів та здійснюють управління спільнотою. Він не зводиться до електоральної коаліції, а передбачає ширший спектр взаємодії; у ньому немає очевидної субординації, і найважливішу роль відіграють неформальні зв'язки, що забезпечують ефективність взаємодії акторів та міцність коаліції. Кооперація є не даністю, а скоріше проблемою: вона повинна бути досягнута; тому режиму не виникає у кожному місті, а є результатом спільних зусиль акторів, що залежать один від одного. Коаліція (режим) є відносно стабільною і не змінюється залежно від того, довкола яких питань триває політична дискусія<sup>186</sup>; вона має крос-секторальний характер, являючи собою щось ширше, ніж

неформальна організація, інститут чи єдина правляча еліта. Кожен режим має свій «порядок денний» («agenda») – набір цілей та програм, який відображає коаліційний характер влади та ресурси її суб'єктів. Порядок денний символізує певну згоду щодо фундаментальних цінностей членів коаліції і має бути досить стійким, що сприятиме збереженню режиму, незважаючи на зміни в лідерстві та конфігурації акторів; вона може бути ні надто вузькою чи приватною (бо в такому разі вона стане засобом мобілізації масової підтримки), ні надто абстрактною (інакше мобілізація буде короткочасною).

Ці ознаки режиму тісно взаємопов'язані: якщо ресурси неадекватні заявленим цілям та програмам, то управління не буде ефективним; відсутність крос-секторальної основи режиму позбавляє його необхідних ресурсів; без ефективного поєднання потенціалів різних груп, особливо суб'єктів із різних секторів суспільства, неможлива стабільність режиму. Аналогічний набір ознак міського режиму наводять Доудінг, і його в цілому поділяють інші дослідники.

Змістовна специфіка моделі міських режимів спрямовує дослідження влади на виявлення факторів, що зумовлюють формування та збереження правлячих режимів, їх стабільність та мінливість. Вона ставить перед дослідниками кілька ключових питань: «Хто становить правлячу коаліцію? Як формується коаліція? Якими є наслідки здійснення політики правлячої коаліції?». Торкаючись складу правлячих коаліцій, Стоун підкреслив, що він багато в чому обумовлений «двома базовими інституційними засадами американської політичної економії: контролем народу за системою державного управління та принципом приватного підприємництва». Перше є основним, проте державне управління завжди обмежене необхідністю забезпечити інвестиційний процес в економічній сфері, в якій домінує приватне підприємство. Тому найбільш впливовими акторами міської політики зазвичай є представники публічної влади та бізнесу, які мають системні переваги над іншими акторами. Приватна сфера, зрозуміло, представлена не лише бізнесом: профспілкові функціонери, партійні лідери, керівники некомерційних організацій чи фондів, релігійні лідери також можуть відігравати важливу роль у правлячих коаліціях. Проте саме бізнесу Стоун відводить центральне місце, оскільки від нього залежить економічний розвиток міста, він контролює важливі політичні ресурси та практично завжди присутній на політичній сцені. Політики ж у багатьох ситуаціях, говорячи словами Д. Хілла, можуть «головувати, але не правити».

Особливу увагу, яку приділяють формуванню правлячих коаліцій, Стоун пояснює тим, що коаліція «не виникає тільки тому, що є вигідною», а головні актори – публічна влада та бізнес – «природно виявляються структурно взаємозалежними»; часто вона «може бути досягнута лише ціною значних витрат», як видимих (економічні, комунікаційні, часові тощо), так і менш очевидних, що з необхідністю дотримання угод, обмежують свободу дій акторів. Оскільки структура та особливості публічного та приватного секторів суттєво варіюються, якихось універсальних способів досягнення кооперації між ними не існує, і тут неминуче має місце елемент невизначеності. Нормою є скоріше некооперація, аніж кооперація, а успішні режими повинні постійно долати проблему колективної дії. Імовірність їх виникнення залежить від різних обставин, які й перебувають у фокусі аналізу дослідників, які прагнуть показати, як забезпечується збереження коаліції, незважаючи на соціальні зміни, пов'язані з включенням у політику нових акторів, посиленням конфліктів чи зростанням апатії.

Акцент на необхідності формування коаліцій приватного та публічного секторів дозволяє пояснити домінування («структурну владу») бізнесу без допомоги структуралістських аргументів, що вважається перевагою теорії режимів над деякими версіями елітизму та марксистськими поясненнями. При цьому на відміну від плюралістичних концепцій, що фокусують увагу на окремих проблемах міської політики, навколо яких ведеться політична дискусія та складаються альянси груп інтересів різної конфігурації, теорія режимів показує підстави стабільності та тяглості структури влади у місті, що зумовлюють відтворення переваг одних груп над іншими

Які чинники сприяють кооперації? Чому одні коаліції (режими) стабільні, інші – ні? Передумови коаліційного характеру влади у місті, як зазначалося раніше, закладено у структурі сучасного (західного) суспільства, яка, незважаючи на відмінності між країнами, передбачає взаємодію між публічним та приватним секторами: місцеві політики зацікавлені у

своєму (пере)обранні і тому мають підтримувати коаліції, які цьому сприяють. Тому для успішного формування політичного режиму потрібні, як мінімум, дві групи умов: успішна мобілізація на підтримку місцевих політиків (наявність відповідного персоналу, партійна організація, фінансова база) та громадська підтримка (соціальна специфіка електорату, що мотивують електорат проблеми).

Однак сама вказівка на необхідність формування даних умов не пояснює, чому ймовірність їх виникнення в одних містах є вищою, ніж в інших. Британські дослідники П. Джон та Е. Коул виділили п'ять основних факторів, що чинять позитивний вплив на формування міських режимів:

1. «Місцева проекція інтересів бізнесу». В ідеалі бізнес має бути у власності тих, хто проживає у місті; в іншому випадку буде значно менше стимулів до встановлення відносин співпраці та обміну між публічним та приватним секторами, зацікавленості бізнесменів у перемозі тих чи інших місцевих політиків. Тому ключову роль у «машинах зростання» – найпоширенішому типі режиму в США – відіграють ті, хто не може легко перенести свій бізнес на інші території та повинен прагнути реалізувати свої інтереси в даному конкретному місті.

2. «Бізнес має бути порівняно інтегрованим», що дозволяє його представникам виступати від імені всього приватного сектору. Для підтримки коаліції важливо, щоб у політиці брали участь не лише ті, хто безпосередньо виграв від конкретних рішень, хоча включення всього бізнесу до політики не передбачається.

3. Найімовірніше виникнення та збереження режимів у великих містах. Хоча всі режими мають локальний вимір, замкнутість (parochialism) є скоріше перешкодою. У Сполучених Штатах режими найчастіше виявляються в таких містах, як Даллас і Атланта, і рідше зустрічаються в невеликих і нових містечках, де менше стимулів до кооперації задля досягнення колективних цілей. Однак не у всіх великих містах виникають режими, оскільки розширення території міста може призвести до відсутності достатньої колективної ідентичності, необхідної для об'єднання зусиль публічних та приватних акторів.

4. Успішному формуванню режиму сприяє традиція політичного прагматизму і віри в міську політику, що передається з покоління в покоління. Історичний досвід успішного партнерства дуже важливий для збереження відносин взаємної довіри між владою та бізнесом у ситуаціях конфлікту, що неминуче виникають.

5. Режими частіше формуються в містах, які мають унікальність і своєрідність. Це породжує «політику винятковості» та «відчуття відмінності від інших центрів», що стимулюють кооперацію міських акторів для збереження переваги над іншими містами або подолання відставання від них.

Зрозуміло, саме собою наявність сприятливих умов не призведе до появи режиму без наявності в акторів політичної волі. Стоун зазначав, що у Атланті бізнес і політичні еліти були попереду своїх візаві з інших міст американського Півдня й у сенсі «Атланта перестав бути типовим містом». Багато міст виникають зовсім інші форми влади, зокрема і ворожі інтересам бізнесу.

Досвід Атланти та інших міст свідчить і про те, що наявність міцної коаліції не є гарантією вирішення найважливіших міських проблем; навпаки, воно може бути відкладено через те, що політичні пріоритети, що артикулюються в публічному просторі, можуть не збігатися з реальними пріоритетами режиму. Разом із безперечним прогресом у галузі міського будівництва та репутацією піонера у сфері вирішення расових проблем Атланта виявилася серед міст із найвищим рівнем бідності в США, а його населення помітно скоротилося. Досвід дослідження міських режимів показує, що ефективне управління може бути однобоким, що реалізує вибіркові цілі тих, хто утворює правлячу коаліцію, а вирішення інших проблем виявляється дуже скрутним через те, що вони фактично не включаються до порядку денного.

Тому поряд з аналізом міцності режиму та характеру зв'язків між його акторами дослідницький інтерес фокусується навколо спрямованості (орієнтації) режиму, тих цілей і цінностей, які він підтримує та культивує, а також кореляції між орієнтацією режиму та показниками його ефективності та стабільності. Відповідно до цих параметрів вибудовується більшість класифікацій міських режимів, у яких найчастіше виділяються (стосовно США) такі

типи: 1) режим підтримки статус-кво, 2) режим зростання (розвитку), 3) прогресивний режим середнього класу 190, в яких, своєю чергою, є видові відмінності.

**Режим збереження статус-кво (сервісу)** підтримується силами, які не висувають якихось глобальних проектів міського перебудови, орієнтуючись на підтримку існуючої системи міського сервісу. І власники власності, і дрібний бізнес, які часто домінують в електоральних коаліціях, відчують небезпеку підвищення податків та руйнування усталених форм соціального життя, що супроводжують стратегію зростання. На думку Стоуна, такі режими мають перспективи у невеликих містах, тоді як у режимів зростання більше шансів у мегаполісах.

**Режим зростання (розвитку)** більшість дослідників вважають найпоширенішим у США. Фактично його найбільш ґрунтовний опис та пояснення було зроблено засновниками теорії «машин зростання» Х. Молотчем та Дж. Логаном. Цей режим виникає у тих випадках, коли основні інтереси головних учасників коаліції – бізнесу та місцевої політико-адміністративної еліти – реалізуються у рамках стратегії економічного розвитку міста; консенсус між ними обумовлений загальними вигодами, що дає швидкий розвиток території. Деякі відмінності в аргументації, яка використовується в концепціях «машин зростання» та «міських режимів», полягали в тому, що в останній основний акцент ставився на діяльності місцевих політиків та чиновників щодо встановлення зв'язків з різними групами інтересів, насамперед бізнес-групами, тоді як Логан і Молотч розглядали формування коаліції зростання під дещо іншим кутом зору, фокусуючи увагу до активності підприємців, яку вважали «вирішальною силою у формуванні міської політики».

Режими зростання, у свою чергу, можуть відрізнятися в залежності від співвідношення впливу політичних та економічних акторів, ролі федеральної складової в міській політиці, мотивації та установок політичної еліти і т. д. Наприклад, С. Елкін описує три міські режими, загальним для яких є складання коаліцій зростання. Пліуралістический<sup>191</sup> режим був у містах, де мала місце відносна незалежність політико-адміністративної еліти від власників землі через володіння нею значними матеріальними ресурсами; при цьому коаліція зростання, в якій домінували власники землі, не мала порівнянного потенціалу впливу в інших сферах життя. Ці режими виникли у 1950-1960-х роках у великих містах Північного Сходу та Середнього Заходу (Філадельфія, Піттсбург, Бостон) зі складною расово-етнічною композицією населення. Головна мета коаліцій – підвищити ефективність використання землі у центрі міста, а також покращити транспортні комунікації з іншими районами. Електоральна база режиму та підтримка відродження центру виявилися порівняно широкими: для середніх та великих власників міської власності була важлива стабільність (або зниження) податків на власність, ліберально налаштовані групи розраховували на розширення можливостей покращення своїх житлових умов, а бідні громадяни продовжували пасивно підтримувати коаліцію, голосуючи за реформаторів.

**Федералістські режими виникли у 1970-і роки в міру зростання федеральних програм розвитку міст**, які могли сприяти зняттю соціальної та політичної напруги, що викликається витратами реалізації програм зростання. Пліуралістичним режимам (зростання) було важко зберігати себе в умовах зростаючої протидії з боку окремих груп інтересів, а міським політикам та партійним лідерам стало складно виступати від імені територій; багато проблем (сервіс, школи, робочі місця та ін.), які раніше вважалися периферійними порівняно з використанням землі, набули великої значущості, що ускладнювало підтримку крос-секторальної кооперації. Здійснення значних економічних проектів виявилось залежним від підтримки певного рівня задоволеності населення, а тим часом бізнес, як і раніше, не дуже прагнув вирішення проблем, що загострилися. Новий федералістський режим базувався на доступності федеральних ресурсів, приплив яких у 1970-ті роки значно зріс. Федеральні гроші використовувалися для запобігання скорочення робочих місць, допомоги та зниження рівня обслуговування населення, допомагаючи політикам відновлювати та підтримувати кооперацію з власниками землі та електоральні коаліції, у тому числі з міськими меншинами та найманими працівниками. Однак у разі суттєвого скорочення федеральних грошей зберегти режим, на думку Елкіна, стає практично неможливо. Як приклад переростання пліуралістичного режиму в федералістський він розглядає еволюцію режиму в Чикаго.

**У підприємницьких режимах зазвичай існує сильний бізнес, який придушує будь-які спроби опору стратегії зростання.** З цієї точки зору він найбільш послідовно є «машиною зростання», що ставить економічний розвиток міста над усіма іншими аспектами міської політики. У Далласі, режим якого розглядається Елкіним як приклад підприємницького режиму, мала місце тісна взаємодія між владою та лідерами бізнесу, яка тривалий час підтримувалась тим, що багато лідерів бізнесу займали публічні посади в місті. Порівняно з іншими міськими режимами режим у Далласі найбільше демонстрував лідируючі позиції бізнесу у складі міської правлячої коаліції, а пріоритети міських політиків, чиновників та провідних бізнесменів виявилися, по суті, однаковими.

«Ці спільні погляди були саме бізнесовими поглядами, а не навпаки». Бізнес-спільнота доклала чимало зусиль, щоб досягти такого становища в місті, і вони виявилися вельми успішними як у плані підтримки «своїх» кандидатів, так і у створенні ефективного, професійного і, значною мірою, деполітизованого управління містом, здатного забезпечити умови для розвитку бізнесу та зростання міської економіки. У результаті бізнес-еліта Далласа вибудувала такі відносини з міськими політиками та чиновниками, за яких їй не було потреби вказувати їм, що треба робити.

**Прогресивні режими середнього класу зазвичай виникають у тих містах, де значна частина населення стурбована негативними наслідками економічного зростання та сформувався впливові «рухи проти зростання».** Ці рухи, вже описані нами раніше у контексті аналізу концепції «машин зростання», і становлять ядро цього режиму. Хоча кількість тих, хто не в захваті від «машин зростання», збільшується, цей режим багатьма аналітиками вважається досить проблематичним: «Прогресивні порядки денні виявляються або короткостроковими, або обмеженими за своїми можливостями, особливо в американському політичному контексті, де міста в значній мірі залежить від своїх джерел доходів і тому є дуже чутливими до мобільності капіталу. У тих випадках, де територіальним групам вдалося домогтися включення до правлячих коаліцій, з часом їхня участь може знижуватися».

## **5. Критика теорії міських режимів.**

Незважаючи на очевидні переваги теорії **міських режимів**, її популярність та активне використання для вивчення міської політики за межами США, вона також не уникла критики. Деякі дослідники вважають, що її прихильникам не вдалося повною мірою пояснити вплив структурних (насамперед економічних) факторів. Хоча вони й визнають важливість прийняття до уваги загальних економічних процесів, пов'язаних із трансформаціями у сфері міжнародної та національної торгівлі, інвестування, фінансування тощо або діяльності органів влади вищого рівня, теорія все ж таки «зберігає локалістський ухил (bias) у поясненні міського управління (governance) та підстав міських правлячих коаліцій. Теоретично центральна політика та дії міжнародних інституцій або прив'язуються до місцевих інтересів правлячої міської коаліції, або практично не враховуються». Тим часом, сама можливість здійснення міського управління залежить від того, як місто вбудоване в систему відносин із суб'єктами влади вищого рівня та відносин, що виникають між різними рівнями державного управління.

Ця ситуація частково зумовлена тим, що теорія «міських режимів» від початку виникла як реакція на структуралістські пояснення, що зводять міську політику до «побічного продукту міжнародних та національних соціальних та економічних змін». Стоун та його послідовники наголошували на ролі місцевих акторів та владних структур у формуванні та підтримці правлячих коаліцій. Тому порівняно з іншими теоріями міської політики, які традиційно приділяли значну увагу відносинам між структурами місцевої влади та державними інституціями вищого рівня, структурний аспект у теорії міських режимів виявився менш прописаним. Необхідність більш адекватного врахування структурного фактора дедалі більше усвідомлюється прихильниками теорії міських режимів; але при цьому вони, як і раніше, виступають проти розгляду місцевої політики як похідної від дії структурних сил. «Аналіз міських режимів пояснює, як місцеві актори вбудовуються у взаємодію сил

вищого рівня; вони формуються зовнішніми структурами та реагують на них». Однак вплив цих зовнішніх сил, наголошує Стоун, слід розглядати через діяльність місцевих акторів, враховуючи, «як формується мотивація акторів, що впливає на їхню здатність до кооперації або втягування в конфлікти, які вигоди вони матимуть у разі вирішення проблем та, загалом, як вони можуть використати дію структурних сил». На міському рівні ці сили виявляють себе у можливостях формування певного порядку денного, коаліцій, мобілізації ресурсів та способах досягнення кооперації.

Критики теорії «міських політичних режимів» вказують і на те що, вона не змогла дати адекватного пояснення можливостей формування інших режимів, крім режиму розвитку. Зокрема, Девід Імбросіо вважає, що Стоун та його прихильники виявилися не в змозі відповісти на виклик «детерміністів» та «структуралістів», які розглядали політику розвитку («зростання») як природний та закономірний результат дії економічних факторів, що змушують міське співтовариство «вибирати» цю стратегію на шкоду іншим, оскільки саме вона, як вважається, висловлює її загальний інтерес. Наголошуючи на взаємодіях різних конфігурацій акторів міської політики, теорія «міських режимів» виступила з претензією на пояснення формування інших (крім зростання) пріоритетів міської політики, що стимулювало хвилю досліджень альтернатив «машинам зростання». Однак, на думку деяких аналітиків, фактично вона лише підготувала концептуальні інструменти, за допомогою яких можна зрозуміти превалювання бізнесу та влади та корпоративно-орієнтованих стратегій розвитку з більшою кількістю нюансів, ніж у її ідейних попередників. Говорячи про тиск економічного фактора, як передбачалося в моделі Пітерсона, тут Імбросіо фактично солідаризується з Пітерсоном, вважаючи, що теорія «міських режимів» не змогла «повною мірою оцінити інтенсивність економічних обмежень», що робить її «емпірично вразливою» і цим нездатною стати дійсною альтернативою детермінізму.

Критики також звернули увагу на те, що в рамках режимної теорії приділялося значно менше уваги взаємин між місцевою владою та іншими, крім бізнесу, групами інтересів, що фактично визнають і її прибічники. Крім того, теорія так само, як і концепція «машин зростання», критикується за те, що її «політекономічний фокус» обумовлює «нехтування іншими проблемами міської політики» (проблемами ідентичності, рухом сексуальних меншин, роллю громадянської культури та ін.). Походження цих недоліків цілком очевидне і багато в чому зумовлене тим, що в (американській) реальності більшість міст управляється на основі тісного партнерства між бізнесом та місцевою владою, що реалізує ті чи інші варіанти бізнес-орієнтованої стратегії. Однак для збереження свого евристичного потенціалу та переваг над елітистською за духом теорією «машин зростання», теорія «міських режимів» має продемонструвати можливості кооперації публічної влади з широким спектром учасників міської політики.

Теорія «міських політичних режимів» критикується і з протилежного боку. Зокрема, Домхофф вважає, що Стоун надто оптимістичний щодо оцінки можливостей формування альтернативних зростанню режимів. Єдиним реальним (для США) варіантом режиму він вважає режим зростання, який підтримують найсильніші актори міської політики. Всі інші типи режимів, за Домхоффом, є малоімовірними. Режими, які здійснюють масову мобілізацію громадян з метою розширення можливостей бідних верств населення, сам Стоун вважав «гіпотетичними»; прогресивні режими середнього класу можливі лише за наявності «рідкісної комбінації факторів», а режими підтримки статус-кво, на думку Домхоффа, слід розглядати як «невдалі машини зростання».

Зайвий оптимізм Стоуна Домхофф пов'язує з тим, що той не визнає наявності стабільних преференцій основних акторів міської політики, а вважає, що вони виникають у взаємодії потенційних партнерів по коаліції. У цьому теорія Стоуна відрізняється від концепції «машин зростання» Логана і Молотча, які, за Пітерсоном, від початку віддавали пріоритет стратегії зростання над іншими можливими підставами формування міських коаліцій. Тим самим Стоун фактично відмовляється визнати фундаментальний конфлікт між двома способами оцінки міської політики, що відповідають пріоритетам ринкової чи споживчої вартості, яку він виявив в Атланті. Сам же Домхофф вважає, що хоча місцеві «еліти зростання» і мають певний коридор можливостей, «їхня основна мета завжди полягає у підвищенні вартості землі та

ренти за допомогою інтенсифікації використання землі»; тому саме "машини зростання" і домінують у міській політиці. Віддаючи заслуги Стоуну і вважаючи його дослідження в Атланті кращим емпіричним дослідженням влади, Домхофф проте віддає перевагу концепції «машин зростання» Логана та Молотча, яка «краще за інших пояснює структуру влади в міських спільнотах», розглядаючи концепцію Стоуна як «корисний розвиток ідеї про те, що американське місто – це насамперед "машина зростання"» .

Ці та інші критичні зауваження, які часто суперечать один одному, по-різному сприймаються прихильниками теорії «міських режимів». Стоун, природно, визнає, що режими розвитку є найпоширенішими у США, проте не вважає потрібним погоджуватися з Пітерсоном, Молотчем та іншими дослідниками у цьому, що режими зростання значною мірою детерміновані економічними пріоритетами американських міст. Стоун виходить з початкової соціальної, політичної та інституційної фрагментованості та флюїдності соціуму, з чого випливає головна дослідницька проблема теорії «міських режимів»: «як забезпечити достатній рівень кооперації між окремими елементами спільноти для досягнення мети за відсутності всеосяжної командної структури або об'єднуючої ідеї». Він підкреслює, що політичні актори діють відповідно до своїх преференцій, але останні мінливі та багато в чому формуються під впливом ситуаційних факторів; при цьому сукупність акторів міського режиму, які беруть участь у вирішенні всіх місцевих проблем, не є фіксованою. Тому питання слід ставити так: «Хто має бути мобілізований для ефективного вирішення проблеми?» Фундаментальний постулат теорії міських режимів, її «залізний закон» полягає в тому, що «правляча коаліція повинна бути здатна об'єднати ресурси, відповідні політичному порядку денному», а необхідна конфігурація акторів визначається тим, яка саме проблема займає в ній центральне місце. «Ні бізнес, ні жодна інша група не є обов'язковим членом правлячої коаліції» – така позиція Стоуна з цього питання. Стоун, зрозуміло, визнає, що у США бізнес часто буває головним партнером правлячої коаліції, але підкреслює, що необхідність участі бізнесу залежить від характеру політичного порядку денного і альтернативних джерел ресурсів, необхідних для його вирішення. Якщо ж перед міською спільнотою стоять інші завдання, які безпосередньо не пов'язані з економічним розвитком (підвищення якості освіти, підготовка робочої сили, зниження рівня злочинності, вирішення житлової проблеми та ін.), участь бізнесу може бути менш значущою.

Тут слід зазначити, що з використанням теорії режимів поза США і, внаслідок цього, зростання варіативності досліджуваних політичних пріоритетів і змін акторів правлячих коаліцій бізнес не так категорично включається до ключових акторів міської політики. Крім того, все більша увага Стоуна та його прихильників до таких тем, як освітня політика, охорона здоров'я, питання безпеки дозволила їм розширити уявлення про можливості розширення участі різних груп у міській політиці та їх включення до складу керівних структур у її окремих сферах. При цьому, природно, розширюється і проблемне поле досліджень.

Розмірковуючи про евристичний потенціал теорії, Стоун підкреслює, що теорія «міських режимів» не тільки пояснює, чому економічний розвиток часто отримує пріоритет на порядку денному, а й показує умови, за яких може бути сформульований та реалізований інший порядок денний, спрямований на вирішення соціальних проблем. У цьому контексті теорія режимів виокремлює два основні питання:

«1) Наскільки і за яких умов низькостатусне населення може мобілізуватися як активний партнер з просування політики, спрямованої на розширення можливостей населення?

2) Як і за яких умов актори, які представляють місцеву владу, здатні координувати свої дії один з одним і з акторами приватного сектора щодо політики, спрямованої на розширення можливостей населення?».

Ці питання можуть бути переведені і в практичну площину, а на основі базових постулатів теорії можливе тестування гіпотез, у тому числі щодо перспектив формування альтернативних зростанню міських режимів.

Загалом теорія «міських режимів» стала цілком успішною альтернативою як плюралістичним поясненням з їхньою переоцінкою суто політичних та ситуаційних факторів, так і структуралістським підходам, що пояснюють міську політику як проєкцію економічних та інституційних сил. Ця версія політекономічного підходу дозволяє здійснювати нормативну



критику політичних дій та стратегій міського розвитку, покладаючи відповідальність за їх результати на конкретних акторів, які домінують у процесі прийняття ключових для міської спільноти рішень. З погляду дослідницьких перспектив вона дає можливість визначити різні сценарії, які можуть бути реалізовані у конкретних ситуаціях.

Практика активного застосування теорії за межами США є найбільш переконливим свідченням того, що вона залишається затребуваною і витримала перевірку часом. Це цілком закономірно. Привертаючи увагу до процесу формування правлячих коаліцій, вона, з одного боку, дозволила подолати обмеженість досліджень міської політики, які фокусувалися в основному на формальних політичних інститутах, з іншого – уникнути недоліків ранніх дискусій, які слабо враховували структурні компоненти влади, обмеженість міської політики і варіативність конфігурації влади у різних міських спільнотах.

## Література

1. Waste R.J. Community Power: Old Antagonisms and New Directions // Community Power: Directions for Future Research / ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. pp. 13–25.
2. Dahl R.A., Lindblom C.E. Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. N.Y.; T.: Harper Torchbooks, 1953.
3. Peterson P.E. City Limits. Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1981.
4. Harding A. The History of Community Power // Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2<sup>nd</sup> ed. L.: Sage, 2009. P. 27–39.
5. Molotch H. The City as Growth Machine // American Journal of Sociology. 1976. Vol. 82.
6. No. 2. P. 309–355.
7. Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
8. Domhoff G.W. Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000. L.: May-field Publishing Company, 1998.
9. Clark T.N., Goetz E.G. The Antigrowth Machine: Can City Governments Control, Limit, or Manage Growth // Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times / ed. by T.N. Clark L.: Sage, 1994. P. 105–145.
10. Dye T.R. Community Power and Public Policy // Community Power: Directions for Future Research / ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 29–51.
11. Dowding K. Explaining Urban Regimes // International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 7–19.
12. Hill D.M. Urban Policy and Politics in Britain. T.: Macmillan Press, 2000.
13. Elkin S. City and Regime in the American Republic. Chicago: University of Chicago Press,
14. 1987.
15. Imbroscio D. Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory // Journal of Urban Affairs. 2003. Vol. 25. No. 3. P. 271–284.