

Тема 9. Дослідження Барбари Ферман у Пітсбурзі та Чикаго

План

1. **Методологія і вихідні положення дослідження**
2. **Ключові характеристики режимів у Пітсбурзі та Чикаго**
3. **Можливості та перспективи «прогресивної» політики**

1. **Методологія і вихідні положення дослідження**

Вибір дослідження Барбари Ферман у Чикаго та Пітсбурзі як ілюстрації сучасних практик вивчення міських режимів був обумовлений низкою обставин. **По-перше, дослідження проводилося в руслі класичного підходу до аналізу міських режимів, закладеного його засновниками – К. Стоуном та С. Елкіним; при цьому автор запропонувала низку цікавих новацій, які дозволили пояснити деякі суттєві характеристики режимів, їхню динаміку та перспективи. По-друге, дослідження Ферман є однією з перших спроб порівняльного аналізу міських режимів; вивчення причин та передумов формування міських режимів, специфіки та характеру політичних практик та політико-культурних особливостей режимів у Чикаго та Пітсбурзі дозволило визначити ключові детермінанти міських режимів та набір факторів, що визначають їх загальні закономірності та особливості. По-третє, центральна увага у дослідженні приділяється можливостям та перспективам формування та підтримки міських режимів, альтернативних домінуючим в американській міській політиці «машинам зростання». Тим самим воно було від початку орієнтоване на пояснення факторів та стратегій, що зумовлюють можливість оптимальних (справедливих) соціально-політичних практик. Нарешті, дослідження отримало високу оцінку в академічному співтоваристві, у тому числі К. Стоуном, Т. Кларком та іншими провідними фахівцями в галузі вивчення режимів та влади у міських товариствах.**

Спочатку Ферман збиралася просто вивчити взаємодію бізнесу та влади у вказаних містах. Однак у міру проникнення в тему вона дещо скоригувала задум, наголосивши на перспективах формування прогресивних режимів і ролі сусідських організацій у міській політиці. Зміна проблематики дослідження була пов'язана не тільки з усвідомленням важливості цього сегмента громадянської сфери у структурі та механізмах управління міськими спільнотами, але й зумовлена очевидними відмінностями у становищі цих організацій у різних містах. Ці обставини і визначили основне питання дослідження: «Чому деякі міські політичні системи більш сприйнятливі до прогресивних ініціатив, ніж інші?».

У контексті вирішення цієї проблеми вибір Чикаго і Пітсбурга як об'єктів порівняльного дослідження видається дуже вдалим: хоча в обох містах склалися режими одного типу («режими розвитку» в термінології К. Стоуна), за багатьма параметрами, у тому числі за характером взаємин із сусідськими організаціями, режими значно відрізнялися. Контрастний досвід формування режимів у двох містах «підказав» Ферман сфери та напрями дослідження, які вона сформулювала так: «По-перше, чому деякі політичні системи більш схильні до включення сусідських організацій у процес прийняття рішень, ніж інші? По-друге, яких форм набуває сусідська мобілізація, чому саме цих форм, і як це позначається на їхніх шансах на включення? По-третє, що перешкоджає формуванню прогресивної системи політичного управління? Зрештою, вимагає вивчення участь сусідств у міській політиці». Ферман не приховує, що її симпатії на боці сусідств і вона позитивно ставиться до підвищення їхньої ролі в міській політиці, хоча і визнає, що ця ідея має багато критиків і для цієї критики є підстави.

Вихідною теоретико-методологічною основою дослідження є теорія «міських режимів» у її стоунівській версії. Ферман вважає, що вона вдало подолає недоліки як структуралістських пояснень міської політики («політика не має значення»), так і плюралістичних підходів («політика – це все»). Поєднуючи політекономічну перспективу та політичний аналіз, теорія пропонує «двосторонні відносини між політикою та економікою» і дозволяє відповісти на запитання: «Що робить політико-економічне управління (governance) можливим?» В умовах, коли повноваження та легальна влада належать публічним структурам, а власність та контроль

над економічними ресурсами – приватному сектору, ефективне управління можливе лише за наявності стабільної кооперації між цими двома структурами прийняття найважливіших для соціуму рішень. При цьому на місцевому рівні, де формальні повноваження органів влади обмежені, а система прийняття рішень фрагментована, потреба в кооперації є особливо очевидною. Цей аспект вдало «схоплює» концепцію «міських режимів», яка показує, що кооперація не є автоматичною, а є результатом зусиль різних акторів. Відповідно, двома основними елементами аналізу міського режиму стають його склад та процес взаємодії між конституюючими елементами, а для пояснення влади використовується стоунівська модель влади як «соціального виробництва», альтернативна до моделі «соціального контролю», властивої більш раннім підходам до вивчення міської політики.

Водночас Ферман упевнена, що теорії міських режимів не вистачає деяких додаткових пояснювальних ресурсів, які вона пропонує використовувати в практиці емпіричних досліджень. Її теоретична новація, яку цілком можна вважати продуктивною спробою творчого розвитку теорії «міських режимів» виявляється в активному включенні до тканин дослідження трьох аналітичних блоків, що позначаються концептами «арена» (політична система), «інститути» та «політична культура». Вони дозволяють, як вважає сама Ферман, пояснити витoki і підстави відмінностей між режимами у Чикаго і Пітсбурзі.

Арена є сферою діяльності, для якої характерна певна конфігурація інституціональних характеристик і політичної культури, що структурує відповідні форми діяльності. Міські політичні системи мають різні арени – електоральну, громадянську, бізнес, міждержавну. Роль і значення тих чи інших інститутів у міській політиці значною мірою залежить від того, яка арена для них є «домашньою». Це пов'язано з тим, що кожна арена має свою логіку розвитку і функціонує відповідно до принципів і норм, сформованих інституційними та символічними структурами, що знаходяться в ній. Ці принципи та норми визначають типи відносин між акторами (наприклад, вертикальний чи горизонтальний, жорстко структурований чи вільний), форми політичної мобілізації, природу та прояви конфліктів, можливості та умови лідерства тих чи інших груп та набір політичних опцій.

Міські режими, хоч і формуються на кількох аренах, зазвичай мають схильність орієнтуватися на одну з них. Як правило, вибір орієнтації обумовлений стратегічними цілями режиму (такими можуть бути, наприклад, політична влада або економічне зростання). Якщо режим досить впливовий, то вся політична система діятиме відповідно до принципів, заданих тією ареною, на яку він орієнтується. Зокрема, громадянська арена зазвичай перебуває під впливом приватних некомерційних організацій, які розподіляють ресурси на колективній основі та сприяють формуванню культури кооперації. На електоральних аренах істотну роль відіграють інститути, що відбивають політико-ідеологічні пріоритети тих чи інших груп і тим самим створюють конкурентне політичне середовище.

Врахування специфіки домінуючої арени є обов'язковим при аналізі можливостей різних груп зберігати та (або) змінювати режим та своє місце в міській політиці. У груп, які прагнуть інтеграції в існуючий режим, є, на думку Ферман, три опції: вони можуть:

1) використовувати логіку домінуючої арени для вирішення своїх проблем (це мало місце в Пітсбурзі);

2) змінити логіку домінуючої арени (невдала спроба використання даної стратегії була здійснена в Чикаго під час перебування посаді мера Гарольда Вашингтона)

чи 3) перенести акцент своєї діяльності іншу арену у разі, якщо шанси реалізувати перші дві стратегії невеликі.

Включення арен до пояснення міської політики потребує більшої уваги до інституційних структур, роль яких у традиційних версіях теорії міських режимів, на думку Ферман, дещо недооцінювалася через акцент на неформальних структурах влади та управління. Інституційна структура є оточенням, у якому діють специфічні інститути; її утворює низка тісно пов'язаних і сумісних один з одним елементів – орієнтація (географічна, електоральна, функціональна, прагматична), ступінь формалізації (високий – низький), прийняття рішень (відкрите – закрите, консенсусне – конфліктне), розподіл ресурсів (індивідуальний – колективний, концентрований – дисперсний), управлінська спрямованість (соціальний контроль – соціальне виробництво). Головна роль інституційних структур полягає в тому, що вони формують

розуміння акторами допустимих форм поведінки, виступаючи як механізми підтримки або обмеження тих чи інших практик; цим вони визначають набір можливостей і передумов участі груп у житті міста.

Політична культура відображає «колективні очікування населення про ролі та поведінку публічної влади та політичної системи». Ядром політичної культури американських міст є «цінності ліберально-демократичного капіталізму», які загалом обмежують потенціал «прогресивної» політики, оскільки в них закладено підтримку «привілейованої позиції бізнесу» та «індивідуалізму». Однак у кожному конкретному місті спільні політикокультурні основи опосередковані «місцевою політичною культурою», яка, своєю чергою, може створювати як додаткові можливості, і додаткові перешкоди альтернативам зростання. Для Ферман ключовим є питання про баланс індивідуалістичних та колективістських орієнтацій мешканців Чикаго та Пітсбурга. У фокусі її аналізу виявляються соціальний капітал, основоположні цінності та громадянська причетність (civic attachment). Соціальний капітал характеризує такі риси соціальної організації, як довіра, норми та мережеві відносини, які можуть сприяти координації дій; чим більший соціальний капітал, тим легше досягти добровільної кооперації між членами співтовариства (Р. Патнем). Громадянська причетність виражає ставлення громадян та груп до режиму та суттєво впливає на форми політичної мобілізації, вибір стратегії та тактики; групи, які відчують відчуження від правлячого режиму, скоріш виступатимуть проти режиму, ніж ті, що відчують свою причетність до нього.

Відповідно до загальної моделі дослідження, що спирається на теорію «міських режимів» та на запропоновані інновації, Ферман вибудовує логіку порівняльного аналізу та пояснення режимів двох обраних міст, потенціалу формування в них прогресивних режимів та ролі сусідських організацій у міській політиці. Спочатку вивчалися історичні, соціальні та політичні передумови формування міських режимів у Чикаго та Пітсбурзі, які багато в чому визначили можливості включення або невключення сусідських організацій у правлячі режими та шанси на альтернативні зростання стратегії розвитку міст; далі була розглянута еволюція міських режимів, їх специфіка, особливості та основні елементи. Основний блок дослідження присвячений різним імплікаціям виявлених особливостей міських режимів у контексті місця та ролі сусідських організацій. Нарешті, у висновку на підставі результатів дослідження Ферман розмірковує над загальними перспективами прогресивної політики в американських містах.

Як і у будь-якому солідному дослідженні влади у міських спільнотах, у дослідженні Ферман приділяється значна увага аналізу широкого набору факторів (передумов), що визначають можливості, характер та специфіку формування режимів у двох містах. У процесі аналізу Ферман переконливо демонструє, яким чином розбіжності в демографічній композиції населення, динаміці економічних та політичних процесів сприяли складання режимів із різними домінуючими аренами, конфігураціями ключових акторів та політико-культурними практиками.

Аналізуючи демографічні характеристики двох міст, Ферман виділила загальну їм тенденцію до зниження чисельності населення. Проте в іншому демографічні характеристики міст виявились суттєво різними. Серед них Ферман виділяє ступінь гомогенності/диверсифікації расової композиції та ступінь стабільності/мінливості міського населення. У Чикаго расова структура населення набагато диверсифікованіша, ніж у Пітсбурзі; при цьому зростання кольорового населення – значно інтенсивніше, а дислокація – компактніша. Як наслідок, роль расового фактора в Чикаго та Пітсбурзі виявилася різною. У Чикаго расовий конфлікт став "визначальною характеристикою політичної системи"; найбільше він виявив себе у житловій політиці, освіті та, особливо, в електоральних процесах. Зміна складу населення суттєво посилила тиск на ринок житла. Після того, як були скасовані територіальні обмеження на проживання, чорний середній клас став швидко залишати гетто; тому багато районів Чикаго виявились «чорними». У громадських школах білі дедалі меншали. В результаті в суспільній свідомості (білих) поступово посилювалося відчуття небезпеки расових змін і наростала тривога за майбутнє («справа часу»). Расова і етнічна різноманітність зумовлювала постійну боротьбу між групами за «шматок пирога, що

зменшується», а культурні та мовні проблеми стимулювали прагнення до контролю над інституціями соціалізації. Таким чином, демографічні зміни в Чикаго стали джерелом нестабільності та конфлікту, які відбулися у посиленні електоральної боротьби та ускладнювали формування прогресивних коаліцій.

Пітсбург хоч і не був ідеалом расової інтеграції, але в ньому не було настільки очевидних сегрегаційних тенденцій. Чорні райони – менш численні і менш перетинаються з білими – не створювали (у білих) такого відчуття «чорного вторгнення», як у Чикаго; при цьому сусідська ідентифікація афроамериканців часто переважала над расовою і тим самим знижувала роль расової теми в політичному порядку денному та расової ознаки як підстави політичної мобілізації. Економічні тенденції у розвитку Чикаго і Пітсбурга також мали низку загальних моментів і навіть істотно відрізнялися, що у результаті позначилося на формуванні режимів і потенціалу прогресивної політики. Обидва міста прагнули стати постіндустріальними; скорочення виробничої сфери та зростання сфери обслуговування викликали зміни, сприятливі для одних категорій населення та болючі для інших. Суттєвий вплив на ситуацію в обох містах мали занепад сталеливарної індустрії та рецесія 1980-х років: втрати робочих місць, руйнація сусідств, нерівномірний розподіл вигод та витрат серед населення (найбільші тягарі несли бідні та меншості). У Пітсбурзі економічна криза була глибшою, ніж у Чикаго, через менш диференційовану економіку, проте її політичні наслідки виявилися не такими помітними. По-перше, значна частина економічного потенціалу Пітсбурга дислокувалася за межами міста, тоді як у Чикаго – у самому місті, що зробило тему деіндустріалізації у Пітсбурзі менш гострою, ніж у Чикаго. По-друге, райони Пітсбурга, в яких відбулося скорочення виробництва, були значною мірою географічно та соціально ізольованими від решти міста. По-третє, експорт робочої сили Пітсбургом дозволив помітно знизити рівень безробіття, який через це виявився нижчим, ніж у Чикаго.

Інша відмінність в економічному розвитку міст полягала в тому, що в Пітсбурзі відбулося суттєве послаблення корпоративного сектору, що позначилося на корпоративній культурі: важкі для корпорацій часи змусили керівництво багатьох з них відмовитися від громадської діяльності, звернувши увагу на свої внутрішні проблеми та фактично втративши інтерес до міської політики. У Чикаго корпоративне співтовариство ніколи не займало лідерських позицій у міській політиці і тому не зазнало таких значних символічних та легітимізаційних витрат, як у Пітсбурзі.

У політичному житті обох міст протягом тривалого часу домінували сильні та впливові політичні машини. Простежуючи їхню еволюцію, Ферман показує, що, маючи схожі початкові підстави та ресурси влади, політичні машини в Чикаго та Пітсбурзі набули різних векторів розвитку. У Чикаго політична машина не хотіла ділитися владою з іншими акторами і вслякочинила опір змінам у структурі та характері прийняття рішень, прагнучи контролю і над електоральним процесом, і формуванням міської політики (модель «соціального контролю» за Стоуном). Тому скорочення доступних їй ресурсів та зниження рівня підтримки з боку значної частини електорату вона намагалася компенсувати активнішими символічними практиками, вставши на захист інтересів білого населення міста і тим самим різко посиливши конфлікт у політичній системі.

У Пітсбурзі машина зіткнулася з тими ж викликами, але відреагувала на них інакше: вона пішла на поступки деяким акторам та інститутам, почавши повільний відступ від свого тотального панування в міській політиці. Поява сильної громадянської арени створила умови для формування моделі «соціального виробництва»; остання обставина, як ми побачимо далі, відіграла чи не вирішальну роль у тому, що сусідства в Пітсбурзі виявилися інтегрованими в режим, тоді як у Чикаго цього не сталося.

У цілому поступово розвиток Пітсбурга виявився стабільнішим щодо як складу населення, так і структури еліти. У місті завжди була сильна бізнес-спільнота, яка постійно відтворювала групу неформальних лідерів; стійким залишалася і лідерство у політичних та сусідських організаціях. Чикаго, навпаки, був різко поділений за расовою ознакою, а бізнес-спільнота фрагментована. Відносна стабільність Пітсбурга дозволила елітам міста бути більш гнучкими по відношенню до нових процесів, тоді як лідери Чикаго постійно відчували потребу контролювати мінливе оточення у своїх інтересах.

Загальний висновок, який робить Ферман за підсумками аналізу демографічних, економічних та політичних змін у двох містах, полягає в тому, що в Пітсбурзі вони стимулювали формування відносин співпраці між різними акторами міської політики та готовність еліт адаптуватися до умов, що змінюються. Ці процеси були загалом сприятливими для сусідських організацій, які отримали можливості реалізувати свої цілі. У Чикаго зміни спонукали еліти до опору новим тенденціям; у цій ситуації сусідські організації опинилися серед головних, хто був у програвші.

2. Ключові характеристики режимів у Пітсбурзі та Чикаго

У результаті Чикаго і Пітсбурзі сформувалися режими хоч і які стосувалися одному типу (розвитку), але які різнилися за цілою низкою взаємозалежних показників – складом, цілями, домінуючою ареною, політико-культурними підставами, змінами владних відносин та ін.

Таблиця 1

Правлячі режими: Пітсбург та Чикаго

<i>Елементи режиму</i>	<i>Пітсбург</i>	<i>Чикаго</i>
Склад	Економічні і політичні еліти	Політичні і економічні еліти
Баланс влади	Економічні еліти	Політичні еліти
Цілі	Колективні економічні цілі	Акумуляція політичної влади
Арена	Громадянський сектор	Електоральний сектор
Форма політичного управління	Соціальне виробництво	Соціальний контроль

У Чикаго домінували політичні еліти, що багато в чому пояснювалося центральним становищем електоральної арени у міській політиці. Маючи ресурси мобілізації та можливості контролювати основні публічні структури влади, вони використовували політичну машину для відтворення та зміцнення свого впливу. Прагнення політичних еліт до збереження домінуючого становища, яке підтримується властивою електоральною арені логікою боротьби, призвело до утвердження практик витіснення потенційних суперників та (або) перешкоджання їх появи. Соціальна та політична роздробленість Чикаго стимулювала політичних лідерів (мерів міста) зміцнювати свою персональну владу, зберігаючи фрагментовану структуру політичного управління. Найбільш яскраво це виявилось в період перебування при владі мера Річарда Дейлі (1955–1976), за якого режим остаточно сформувався.

Пріоритет політичних цілей та домінування політичних еліт у міському режимі не означали, що інтереси бізнес-еліти не отримували реалізації. Дейлі встановив тісні зв'язки з бізнес-спільнотою, але при цьому важелі управління економічним розвитком тримав у своїх руках. Це загалом влаштувало бізнесменів, оскільки Дейлі враховував їхні інтереси; однак успішне втілення найважливіших економічних проектів виявлялося повністю залежним від виживання машини як джерела влади мера.

У Пітсбурзі режим формувався з чітко артикульованими цілями економічного розвитку. Ініціатива йшла від найвпливовіших членів бізнес-спільноти, які домінували у міській політиці. Ця конфігурація впливових акторів відповідала логіці режиму, що спирається на цивільну арену, де визначальним типом відносин була кооперація. Структура та характер зв'язків більшою мірою відповідали моделі «соціального виробництва» (а не «соціального контролю»). Орієнтація на співпрацю посилювалась тим, що режим активно підтримував масштабні проекти розвитку міста, що вимагали серйозної участі акторів публічного та приватного секторів. При цьому питання, що стосувалися економічних проблем та розвитку міста, обговорювалися і вирішувалися не так у контексті політичного протистояння та логіки боротьби, як у руслі вибору оптимальних технічних та організаційних заходів для досягнення цілей. Цьому сприяв і стиль керівництва мера Девіда Лоренца, який заклав основи післявоєнного режиму в Пітсбурзі. При ньому діяльність органів місцевої влади виявилася

вільною від безпосереднього партійного втручання, а низка сфер міського управління, у тому числі житловий сектор та питання розвитку, була значною мірою деполітизована. Неформальним лідером міста фактично стала Алегхенська конференція розвитку співтовариства (АКРС) (Alegheny Conference of Community Development - ACCD), що символізувала оптимальну модель громадянського лідерства, а сам Лоренц з «політичного боса» перетворився на «громадського діяча». Успішна політика поступово змінила імідж Пітсбурга: замість «індустріального міста, що переживає занепад», він все більше сприймався «корпоративним центром». Ферман вважає, що успіх був багато в чому обумовлений лідерством бізнес-еліт, що визначило характер прийняття рішень з найважливіших економічних питань: спочатку проект мав бути підтриманий ключовими бізнес-лідерами, потім формувалися робочі відносини між ними та публічними структурами влади.

Інституційні основи режимів у Чикаго та Пітсбурзі також суттєво відрізнялися (див. табл. 2).

Таблиця 2

Інституційна структура: Чикаго та Пітсбург

Елементи структури	Чикаго	Пітсбург
Орієнтація	Географічна, електоральна	Функціональна, прагматична
Ступінь формалізації	Низька	Висока
Прийняття рішень	Закрите, конфліктне	Відкрите, консенсусне
Розподіл ресурсів	Індивідуальний матеріальний обмін, торг, розосередження	Колективне прагматичне планування, цільове
Політична орієнтація	Соціальний контроль	Соціальне виробництво

У Чикаго зберігалися тісний взаємозв'язок і єдність партійної організації та інституцій місцевої влади, характерні для класичної машинної політики. Головний інститут – партійна структура – будувався за територіальним принципом і спирався на підтримку сусідств. Просторова орієнтація влади підтримувалась електоральною системою, що формувала раду з 50 членів, які обиралися у міських округах. Тісна інтеграція партійної організації та громадських інститутів влади зумовлювала електоральну спрямованість усіх структур управління. Домінування електоральної арени посилювало інститути, пов'язані з розподілом матеріальних стимулів на індивідуальній основі і тим самим сприяло формуванню «ринкових» патернів поведінки, що будувалися на принципах обміну та торгу. Прагнення політичної машини до відтворення системи владних відносин (модель «соціального контролю»), що склалася, посилювало індивідуалістичні орієнтації та перешкоджало груповій мобілізації. Нагороджуючи "друзів" і караючи "ворогів", політична машина створювала джерела постійного конфлікту, сприяючи формуванню політичної культури, що характеризується "цинізмом і недовірою".

У Пітсбурзі взаємодія політичних та економічних еліт призвела до того, що партійна організація була відокремлена від місцевої влади, а простір між ними виявився швидко заповненим різними приватними та публічними структурами, які діяли в іншій логіці порівняно з аналогічними структурами у Чикаго. Орієнтовані на економічний розвиток (а не політичне домінування) дії еліт більш відповідали моделі влади як соціального виробництва. Захищена від прямого електорального тиску інституційна структура, що спрямовувалася економічними цілями, набула прагматичної орієнтації, а система розподілу стимулювала об'єднання, причетність до справ спільноти, відповідно, культуру громадянськості, довіри та кооперації. Громадянська арена, в яку змістився центр влади в Пітсбурзі, почала володіти найважливішими для сусідств ресурсами.

Суттєві відмінності між режимами мали місце і в рівні формалізації структури влади: у Пітсбурзі він був суттєво вищим, ніж у Чикаго. АКРО – організація, яка стала неофіційним лідером міської спільноти та об'єднала ключових економічних суб'єктів – сприяла створенню численних приватних некомерційних організацій, що призвело до формування на громадській арені потужної корпоративістської структури, яка спрямовувала економічний розвиток міста.

У Чикаго спостерігалася інша картина. Мер Річард Дейлі прагнув уникнути створення впливових інститутів, які б стали його суперниками; пов'язуючи своє майбутнє з політичною машиною, він будував свої відносини з бізнесменами на більш неформальній основі, ніж його колеги в Пітсбурзі. На рівні окремих інститутів ступінь формалізації в Пітсбурзі також був загалом вищим, ніж у Чикаго, що суттєво позначалося на характері лідерства у двох містах: у Чикаго ключові актори міської політики воліли мати справу безпосередньо з мером, тоді як у Пітсбурзі влада та ресурси концентрувалися в інститутах, що об'єктивно знижувало значущість окремих осіб. Внаслідок цього політична система Чикаго містила істотно більший потенціал нестабільності, а еліти більше побоювалися і тому більше чинили опір змінам, посилюючи орієнтацію режиму на соціальний контроль.

Ці обставини позначилися на характері прийняття політичних рішень. У Чикаго цей процес був більш закритим, ніж у Пітсбурзі: принципи участі громадян, зафіксовані у федеральному законодавстві, і запити з боку сусідських організацій та політичних активістів часто ігнорувалися, що посилювало потенціал конфлікту. Корпоративістські тенденції у розвитку режиму в Пітсбурзі зробили процес прийняття рішень колективнішим і тому відкритим. Співпраця акторів у кооперативному режимі, яка підтримується принципом одноголосного прийняття рішень в АКРО, зумовлювала високий рівень консенсусу в прийнятті рішень.

Таким чином, інституційна структура Пітсбурга була значно сприятливішою для сусідських організацій, які прагнули інкорпорувати в режим. Акцент на створення інститутів стимулював формування сусідських організацій, орієнтованих насамперед на економічний розвиток. Тому замість конфронтації з режимом сусідства прагнули розширення його кордонів. У Чикаго режим був менш схильний до підтримки акторів, що становили потенційну загрозу владі політичної машини, а в активності сусідських організацій проглядалася небезпека послаблення територіальної системи управління, що існувала. У умовах сусідства змушені були прийняти логіку боротьби, властиву домінуючій у Чикаго електоральній арені.

Незважаючи на те, що політична культура в Чикаго та Пітсбурзі спиралася на спільні соціетальні основи, у ній, як і в інших базових характеристиках міських режимів, спостерігалися помітні відмінності (див. табл. 3).

Таблиця 3

Політична культура: Чикаго та Пітсбург

<i>Елементи культури</i>	<i>Чикаго</i>	<i>Пітсбург</i>
Соціальний капітал	Низький Цинізм Підозрілість	Високий Оптимізм Довіра
Цінності	Індивідуалістські Конфлікт	Суспільні Компроміс Кооперація
Громадянська причетність	Низька	Висока

У Пітсбурзі успішне лідерство АКРО, яка зуміла набути іміджу такої, яка «стає над політикою» і «діє в інтересах міста», позиціонувалася як приклад громадянської позиції; інституційний устрій сприяв формуванню відносин кооперації та консенсусу. Зрозуміло, конфлікти та політичні розбіжності мали місце; проте в цілому переважала орієнтація на адаптацію та компроміс, що давала можливість сталого співіснування численних організацій. У цих умовах включення сусідських організацій не сприймалося як загроза режиму та владі еліт. У Чикаго пріоритет політичних цілей сформував сприйняття політики як матеріального обміну з очевидними елементами фаворитизму та атмосферою цинізму та недовіри. Внаслідок цього будь-яка реформа представлялася передусім як спроба винагороди нових «друзів» та покарання «ворогів», що робило вкрай скрутною мобілізацію на підтримку серйозних структурних змін у системі. Крім того, модель політики як обміну стимулювала швидше індивідуалістичні, ніж колективістські орієнтації і тим самим ставила сусідські організації в

складну ситуацію: якщо в Пітсбурзі вони сприймалися невід'ємною частиною громадянського життя, то в ЗМІ Чикаго їх нерідко зображували як «некорисних обструкціоністів»; при цьому можливість бути «поза політикою» та діяти в колективних інтересах практично не допускалася. Протидія політичної машини будь-яким акторам, що не входять до неї, відтворювала відносини протистояння між сусідствами і місцевими структурами влади; недовіра та цинізм особливо посилювалися, коли відносини розвивалися у площині електоральної політики.

Політична культура багато в чому визначала те, що дозволено чи не дозволено сусідським організаціям у міській політиці, тим самим диктуючи прийнятну для них тактику. У Пітсбурзі було не прийнято діяти конфронтаційно або жорстко педалювати теми, що викликають серйозні розбіжності; деякі потенційно конфліктні проблеми, пов'язані з расовим фактором або питаннями перерозподілу, були фактично табуовані, і сусідські організації не мали серйозних шансів їх просувати. У Чикаго тактичний діапазон був значно ширшим. Однак і тут спроби змінити чинні патерни влади нашоувалися на серйозні культурні обмеження.

3. Можливості та перспективи «прогресивної» політики

Власне аналіз ролі сусідських організацій Ферман здійснює в контексті розгляду можливостей та перспектив посилення «прогресивної» складової міської політики та (або) встановлення режиму, в якому економічне зростання не стане всеосяжною стратегією. Найбільш широкі можливості для реалізації цілей сусідств і організацій, що їх представляють, складаються в «прогресивних» режимах; в інших режимах вони, як правило, скромніші і при цьому можуть помітно відрізнятись. Хоча режими в Пітсбурзі та Чикаго і були режимами одного типу, у сусідських організацій Пітсбурга умови діяльності були більш сприятливими, ніж у сусідніх Чикаго-організацій, а сам режим у Пітсбурзі вважався «прогресивнішим», ніж режим у Чикаго.

Формування режимів, альтернативних режиму розвитку, зумовлено тим, що за всієї зовнішньої привабливості політики розвитку вона часто не враховує інтересів багатьох груп населення міста. Ферман зазначає, що сприйняття планів реконструкції та відновлення міста сусідствами може суттєво відрізнятись від його презентації ініціаторами проектів. Ліквідація нетрів і створення ділових центрів підвищують цінність окремих територій та роблять місто привабливим для середнього класу та бізнесу. Однак в очах бідних городян та робітничого класу оновлення означає знос дешевого житла заради будівництва дорогих апартаментів та комерційних зон; вигоди від відновлення території їм часом сумнівні, а витрати – очевидні. При цьому багато жителів міста починають все більш усвідомлювати, що процес прийняття рішень щодо розвитку тих чи інших територій міста явно сприяє впливовим привілейованим групам. Сусідства, особливо небагаті, до їхнього числа зазвичай не входять, що створює потенціал невдоволення та стимулює їхню опозицію «машинам зростання».

Роль сусідських та інших груп та організацій як факторів, що визначають характер міської політики та специфіку режиму, може бути суттєвою. Ферман підкреслює, що хоча політекономічна структурна складова (федералізм, глобальна капіталістична економіка та ін.) і накладає жорсткі обмеження на політику міста, в ній залишається достатній простір для вибору альтернатив та руху у бік реформ: в одних містах проводиться сильна розподільча політика та ставляться під сумнів вигоди неконтрольованого зростання, в інших – ні. Потенціал та перспективи прогресивної політики багато в чому залежать від того, наскільки опоненти зростання організовані, активні, успішно співпрацюють між собою та можуть забезпечити поширення «прогресивної» ідеології у спільноті.

Ступінь реалізації цих умов також визначає специфіку та форми «прогресизму». У контексті цього Ферман вважає за доцільне класифікувати прогресивні орієнтації щодо їхньої «широти», розрізняючи «одномірний прогресизм» (unidimensional progressivism) і «багатомірний прогресизм» (multidimensional progressivism). У першому випадку прогресивна політика обмежена вузьким набором тем і проблем, у другому вона охоплює широкий спектр питань, які вирішує режим. Відповідно до цієї типології Ферман виявила одномірний прогресизм у Пітсбурзі: прогресивна політика оберталася навколо проблем сусідств, і саме в

цих питаннях режим виявився найбільш сприйнятливим до «прогресивних» вимог. Натомість інші важливі з цієї точки зору теми – расові проблеми, перерозподіл, охорона навколишнього середовища – опинилися на периферії міської політики. У Чикаго, навпаки, мала місце спроба реалізувати багатовимірний прогресизм у період перебування при владі мера Г.Вашингтона: мобілізація та політична боротьба охоплювали широкий спектр питань, у тому числі щодо підвищення можливостей сусідств, вирішення расових проблем, розподілу ресурсів та влади, охорони навколишнього середовища та ін. У контексті аналізу політичного потенціалу сусідських організацій дана ситуація, як зазначає Ферман, мала два істотні наслідки. По-перше, оскільки жодна група в Чикаго не могла самостійно здобути гору над політичною машиною, прогресивна коаліція повинна була охоплювати різні групи інтересів та організації і тому мати багатовимірний характер. По-друге, нестабільність, властива домінуючій у місті електоральній арені, стимулювала політичні еліти жорстко чинити опір вимогам, що йдуть від опонентів. Тому якщо в Пітсбурзі розширення громадянської арени дозволило інкорпорувати в неї сусідські групи та організації, то в Чикаго такої можливості практично не було.

Тим самим в Чикаго було зроблено спробу сформувати новий режим, а Пітсбурзі мала місце лише певна трансформація режиму у бік розширення спектру його учасників. У Чикаго сусідські організації та інші опоненти зростання від початку перебували в опозиції режиму, і відносини між ними були конфронтаційними. Програми оновлення міста по-різному торкалися інтересів значної частини городян; при цьому способи їх втілення та поступливість офіційних представників сусідств у міських органах влади чітко окреслили протиріччя машинної політики: «машина завжди позиціонувала себе як захисник інтересів сусідств та робітничого класу, але в критичних ситуаціях вона представляла лише себе і тим самим захищала інтереси економічних та політичних еліт».

Спираючись на дослідження Дж. Розена [Rosen, 1980], Ферман докладно розбирає ситуацію, що склалася навколо питання про будівництво університетського містечка, яка продемонструвала, як люди, які тривалий час підтримували Дейлі та його політичну машину, почали протестувати, коли зрозуміли, що їхні інтереси були принесені в жертву економічному розвитку. Аналогічні ситуації виникали і раніше, коли програми перебудови міста призводили до переміщення значної кількості людей; проте випадок з університетським містечком показав зростаючу готовність сусідств «боротися проти бульдозера». Пізніше з'явилися структури, які брали участь у підготовці лідерів для сусідських і громадських рухів, і організації, які представляли окремі сфери (освіта, навколишнє середовище) або території. Загалом ці групи – разом та окремо – сприяли формуванню організаційного простору та зміцненню у свідомості людей ідеї про те, що громадянське самовизначення є важливим для збереження сусідств. Однак дотримання цієї лінії призводило до неминучих конфліктів сусідських груп з політичними, економічними та інституційними лідерами; при цьому організації часто сприймалися як «червона ганчірка» і були на контролі у поліції.

● *

Пряма спроба перейти до іншого («прогресивного») режиму була прийнята в період перебування при владі першого в міському голові в Чикаго афро-американського Гарольда Вашингтона (1983–1987). У програмному документі "Чикаго працює разом", передбачалася значна зміна акцентів міської політики: її попередники спрямували ресурси на розробку центральної ділової частини міста, тоді як план Вашингтона передбачав значне збільшення потенціалу мікрорайонів та меншин, заснованих на збалансованому розвитку, та зростанню місць робітників, позитивної та громадянської участі.

Загалом, реформи Вашингтона були зосереджені на створенні іншої логіки ресурсів і вимагали виправлення політичної системи та політичної та культурної практики. Зміни в положенні мікрорайонів були одними з найбільш резонансних.

Оцінюючи результати реформації Вашингтона, Ферман заявляє, що в цілому він не зміг реалізувати свій план. Початкові труднощі були дуже великими. Основна проблема полягала в тому, що успадкована ним інституційна структура не змогла реалізувати новий порядок денний; Тому "на фундаментальному рівні адміністрація Вашингтона повинна була змінити

представництва звичайних жителів міста, політиків та чиновників щодо системи управління, політики та расових відносин". Тому вдалося досягти лише деяких змін у цих напрямках. Для багатьох зусилля Вашингтона все ще виглядали як продовження традиційної практики винагородження «друзів» та покарання «ворогів», які відрізнялися тільки іншою конфігурацією цих груп.

Адміністрація Вашингтона в основному складалася зі "сторонніх людей", багато з яких були "політичними неофітами"; між ними часто виникали природні конфлікти щодо цілей та методів впровадження реформ. Конфлікти відбулися навколо проблем ліміту, оскільки адміністрація представляла групи бідних та позбавлених прав людей. Труднощі та опір опонентів врешті-решт не дозволили Вашингтону інституціоналізувати реформи та підтримувати єдність та стабільність коаліції.

Основний урок, який можна почерпнути з п'ятирічного досвіду створення прогресивного режиму в Чикаго, Ферман бачить у необхідності усвідомити труднощі реалізації багатомірних прогресивних реформ. Інституційні перешкоди та нерівність підтримки коаліції протягом тривалого часу вимагали, щоб групи, які входили до коаліції, могли "відчувати себе у чужій шкірі". Навіть в ідеальних умовах для впровадження реформ (а таких умов у 1980 -х роках у Чикаго не було), досягти цього, було б надзвичайно важко. Багато афроамериканців - члені коаліції Вашингтона - вирішили, що "прийшов їх час"; іспанські громадяни Чикаго вважали, що афроамериканці почали вести себе так, як раніше поводитися представники "політичної машини". План посилювався тим, що він здійснювався в умовах скорочення ресурсів. **Другий урок пов'язаний з труднощами інституційних змін:** Вашингтон був набагато успішнішим у мобілізації своїх прихильників для політичної боротьби, ніж у здійсненні інституційних реформ; Йому не вдалося створити хороший інституційний клімат. Також політична культура «висіла як альбатрос на шиї реформ».

Третій урок пов'язаний з розрізненням між персоналізованими та інституціоналізованими реформами. Реформи Вашингтона переважно стосувалися першого типу; найбільш очевидною причиною тому була жорстка опозиція з боку міської ради, яка змушувала Вашингтона спиратися на розпорядження своєї адміністрації, дія яких не пролонгувалась на наступних мерів. Крім того, Вашингтон не вважав за важливе «очистити» раду від деяких опонентів афроамериканського походження, вважаючи, що його власна популярність серед афроамериканців Чикаго змусить їх діяти адекватно. На думку Ферман, у довгостроковій перспективі ця стратегія виявилася помилковою.

Незважаючи на проблеми, Вашингтон зумів зробити міське управління більш відкритим, представницьким та реагуючим, тим самим зробивши внесок у «соціальне навчання» (social learning) мешканців Чикаго, а саме – в «розуміння та дію від імені спільноти та у її інтересах». Люди усвідомили, що широкі коаліції та прогресивний порядок денний роблять рухи меншин, жінок та сусідств легітимними складовими частинами міського управління та процесу прийняття рішень. «Соціальне навчання» не може бути втрачено. Однак коли його вигоди не інституціоналізовані, воно виявляється менш міцним та захищеним. **При Вашингтоні сусідства та меншини отримали вигоди внаслідок індивідуальних рішень та розпоряджень мера; не маючи статусу обов'язкових для наступних поколінь чиновників і політиків, ці угоди мали постійно відтворюватися, що виявилось дуже складним в умовах політичної системи, як і раніше, орієнтованої на розрізнення між «друзями» та «ворогами». Після смерті Вашингтона ніхто з потенційних лідерів прогресивної коаліції не зміг її реанімувати.**

На відміну від Чикаго, де було зроблено спробу сформувати багатомірний прогресивний режим, у **Пітсбурзі прогресистська складова режиму від початку мала одномірний характер, обмежена економічним розвитком сусідств.** Цей різновид прогресизму виник у процесі розширення корпоративістської системи шляхом включення до неї сусідських організацій; останні й опинилися серед тих, хто виграв від цього розширення, оскільки вони отримали левову частку ресурсів для свого розвитку, контрольованих створеними для цього структурами, і почали брати участь у їхніх рішеннях.

Однак поряд із очевидними вигодами включення сусідських організацій до режиму фактично закривало їм можливість серйозно впливати на систему міської влади,

роблячи їх залежними від доброї волі корпоративних акторів. Сам бізнес-сектор нерідко є джерелом труднощів і проблем, що виникають у сусідствах, і схильний допомагати їм лише доти, доки це має комерційний зміст. Мотиви вигоди вимагають скоріше руйнування «нерентабельних» угруповань, ніж допомоги їм; бізнес часто виступає проти високих податків (які могли б підтримувати соціальні програми), вважає за краще знизити зарплати, а не доходи, і готовий перенести свій бізнес на інші території у разі економічної вигоди. Тому одні сусідські організації можуть отримувати значні вигоди, тоді як інші території фактично позбавляються серйозної підтримки. У той же час спроби сусідських організацій вийти за межі дозволеного в рамках одномірного (корпоративістського) прогресизму зазвичай виявляються безперспективними, оскільки не вписуються в корпоративістську практику владних взаємин у місті. При цьому нормативні оцінки консервативного (корпоративістського) прогресизму аж ніяк не є однозначними. З одного боку, сусідські організації забезпечують участь звичайних громадян у політичному процесі, показують їм проблеми та складність процесу прийняття рішень; з іншого боку, реальне представництво отримують лише найбільші сусідські утворення, які опинилися у сфері елітної політики, тоді як рядові (grass-roots) організації залишаються на периферії міської політики. А головне, включення організацій до корпоративістського режиму так чи інакше знижує потенціал політичної мобілізації навколо расових, екологічних та інших важливих соціальних проблем.

Досвід Чикаго та Пітсбурга показує, що домінуючою тенденцією у розвитку прогресивної політики є її одновимірний варіант, реалізований у Пітсбурзі. Основну причину цього Ферман бачить у труднощах формування та підтримки багатовимірних прогресивних коаліцій. Конфлікт інтересів між членами коаліції, вплив класичної ліберальної політичної культури, розподіл ресурсів в умовах «неоконсервативної» політичної економії обмежує можливості широкомасштабної прогресивної політики. Тому її активістам слід або звужити сферу своєї активності з метою зниження потенціалу опору, або, прагнучи більш широких структурних змін, розвивати ідеологію («аналітичну структуру»), здатну трансформувати «локальні» проблеми на «публічні». В останньому випадку вони мають бути готовими до тривалого процесу зміни логіки та етосу існуючої системи та участі в різношерстій коаліції груп інтересів з усіма конфліктами, що звідси випливають, і труднощами встановлення оптимальної конфігурації розподілу ресурсів між ними. Нарешті, для успішної реалізації цієї стратегії не можна обмежуватися сильним лідерством, а слід докласти зусиль для інституціоналізації реформ. Проте в цілому досить песимістичний досвід прогресивної політики в американських містах показує, що дотримуватися цих вимог дуже не просто.

1. *Clark T.N.* Challenging the Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburg. By Barbara Ferman. Lawrence: University Press of Kansas, 1996 // *American Journal of Sociology*. 1997. Vol. 103. No. 1. P. 224–225.
2. *Clark T.N.* Community Structure and Decision-Making // *Community Structure and Decision-making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968d. P. 91–126.
3. *Clark T.N.* The Concept of Power // *Community Structure and Decision-making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968c. P. 45–81.
4. *Elkin S.* City and Regime in the American Republic. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
5. *Ferman B.* Challenging the Growth Machine. Neighbourhood Politics in Chicago and Pittsburg. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
6. *Stone C.N.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
7. *Stone C.N.* Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach // *Journal of Urban Affairs*. 1993. Vol. 15. No. 1. P. 1–28.
8. *Swanstrom T.* Neighborhood Politics: Chicago and Sheffield. By Larry Bennett. N.Y.: Garland, 1997. 269 p.; Challenging the Growth Machine: Neighborhood in Chicago and Pittsburg. By Barbara Ferman. Lawrence: University Press of Kansas, 1996. 192 p. //

American Political Science Review. 1999. Vol. 93. No. 2. P. 445–446.

9. *Swanstrom T.* The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism. Philadelphia: Temple University Press, 1985.