Микола Горбатюк

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано основні теорії (елітистичну, плюралістичну та міських політичних режимів) і методи (репутаційний, аналізу прийняття рішень, номінативний та ін.), що є ключовими при вивченні влади на місцевому рівні. Простежено їх еволюцію та визначено актуальні на цей час теоретичні та методологічні підходи. На основі огляду ключових досліджень визначено поняття «міський (локальний) політичний режим», проана-

лізовано його головні структурні елементи та особливості функціонування, здійснено типологізацію режимів.

Ключові слова: *дослідження влади на місцевому рівні, міський (локальний) політичний режим, елітистична теорія, плюралістична теорія, теорія міських політичних режимів, модель суспільного вибору, «машини росту», репутаційний метод, метод аналізу прийняття рішень, номінативний метод.*

Mykola Gorbatiuk. The Main Theoretical and Methodological Approaches to the Study of a Local Government. *The article analyses the basic theories (the elitist theory, the pluralist theory, and the urban regime theory) and methods (the reputational method, the decision-making method, the nominative method, etc.), which are key in the study of a local government. The author traces their evolution and determines currently relevant theoretical and methodological approaches. Basing on the review of some key researches, he defines the notion of «the urban (local) political regime», analyses its main structural elements and functional specificity, and does the typology of regimes.*

Key words: *the local government study, the urban (local) political regime, the elitist theory, the pluralist theory, the urban political regime theory, the public choice model, the «growth machine», the reputational method, the decision-making method, the nominative method.*

Процеси децентралізації і регіоналізації, що стали особливо актуальними в Україні останнім часом, підштовхують вітчизняну політологію до більш детального вивчення системи місцевої влади. Втім, дослідження влади на локальному рівні все ще перебувають на зародковому рівні і не виходять за межі стадії популяризації і адаптації. Про це свідчить перш за все відсутність емпіричних досліджень політичного процесу в конкретних містах (областях), а також відсутність монографій та поодинокість наукових публікацій та цю тему. У наявних наукових розвідках, зокрема статтях Я. Балановського [1], О. Мазур [2], В. Пащенка [3], С. Рибалки [4; 5] та ін., проаналізовано засади та основні здобутки досліджень структури влади на рівні міст в американській та європейській політології, зроблено перші спроби адаптувати західні вчення під українські реалії. У кандидатській дисертації П. Левчука дослідже-

но коаліції зростання як суб'єкт владних відносин в умовах локального політичного режиму [6].

Дослідження системи влади на локальному рівні в Україні ускладнюють декілька факторів. Перш за все це відсутність інтересу з боку держави до вивчення політичних режимів у містах чи на рівні області, а також нездатність (чи небажання) сектору реальної політики використовувати в інтересах держави уже наявні наукові результати. По-друге, дослідження вітчизняними вченими місцевої влади в Україні базуються на надмірному «теоретизуванні» і не мають під собою міцної основи результатів «польових досліджень», а тому не можуть відобразити реальної ситуації в Україні. По-третє, існує нагальна потреба у визначенні термінів, оскільки, наприклад, поняття «міський (локальний) політичний режим» (urban regime) у західній політологічній традиції трактується виключно як система міської (локальної) влади, яка має низку рис (наявність стійкої коаліції акторів, порядку денного (agenda), співпраця в межах коаліції і т.д.), визначених у теорії міських політичних режимів (urban regime theory) К. Стоуна. Тоді як в українській політології під цим терміном може розумітися будь-яка система місцевої влади як з наявністю, так і за відсутності перерахованих вище ознак.

Елітистична теорія (the Elitist Theory)

Це найбільш рання теорія, у межах якої досліджувалася влада на місцевому рівні. За твердженням елітистів (Райт Мілс, Флойд Хантер, Роберт і Хелен Лінд) суспільство поділяється на декілька страт. Верхній прошарок становлять представники економічної і фінансової еліти, які приймають ключові політичні рішення і відіграють керівну роль у міському управлінні, при цьому часто ігноруючи потреби інших груп населення. Нижче – середній клас, що складається з виборних посадових осіб (мерів, радників і т. п.), які опікуються повсякденними проблемами міста. На найнижчому рівні перебувають маси, прості громадяни, які мають обмежений вплив на місцеву владу.

У американській (і значною мірою у західноєвропейській) політології появі теоретичних вчень про місцеву владу передували значні за обсягом і тривалі у часі емпіричні дослідження. Вивчення влади на локальному рівні розпочалося у США у 20-ті роки XX ст. Першим і найбільш успішним було дослідження соціологів Роберта і Хелен

Лінд у місті Мансі, штат Індіана (Muncie, Indiana), результати якого відображені у двох монографіях «Мідлтаун» [7] та «Мідлтаун у перехідний період» [8]. Хронологічно дослідження охоплює 1890–1937 рр.; польова робота тривала у 1924–1925 та 1933–1936 рр.

Структура влади у місті не була основним предметом дослідження. Вчені поставили за мету «вивчити взаємопов'язані тенденції життя невеликого американського міста» шляхом аналізу шести головних видів людської діяльності: добування засобів до існування, облаштування побуту, навчання молоді, проведення вільного часу, участі у релігійному та громадському житті [7, p. 3–4]. Обране для дослідження місто Мансі мало бути зручним для вивчення завдяки своїй компактності і гомогенності та являти собою типове американське місто, що задовольняло такі параметри: «середній» тип клімату; високі темпи економічного зростання, що здатні викликати значні соціальні зміни; індустріальна культура і сучасний тип промислового виробництва; полііндустріальність (відсутність у місті домінуючого підприємства); наявність культурних закладів, які б збалансовували економічну активність; відсутність специфічних проблем; місто мало мати типове походження, населення 25–50 тис. осіб; бути самостійним (не бути містом-супутником), мати високий рівень гомогенності населення (незначна частка афроамериканців і вихідців з інших регіонів). Звідси і умовна назва міста – «Мідлтаун» (Середнє місто) [7, p. 8–9].

Оскільки дослідження проводили соціологи, вони використовували типові для цієї науки методи, зокрема, участь у місцевому житті, вивчення документів, збір статистичних даних, анкетування та інтерв'ю тощо. Структура обох монографій майже ідентична і містить розділи, у яких проаналізовано перераховані вище сфери діяльності містян. Відмінністю є лише те, що у другому дослідженні значну увагу приділено домінуванню бізнесу у місті.

Як уже зазначалося, влада не була головним об'єктом дослідження, а розглядалася разом з іншими найважливішими аспектами громадського життя. У праці «Мідлтаун» Лінди зосередили увагу лише на інституційному устрої політичної системи міста, охарактеризувавши при цьому деякі ознаки суспільного життя, що опосередковано стосувалися влади: 1) відзначили низьку політичну ак-

тивність жителів міста і падіння їх інтересу до виборів; 2) порівнюючи рівень групової солідарності робітничого класу і бізнес-класу, помітили, що робітники інертні, ізольовані і не схильні до співпраці, тоді як представники бізнесу відзначалися високим рівнем групової згуртованості; 3) виявили відмінності у доступі вищого і нижчого класу до інформації і те, що подача інформації у місцевій пресі здійснюється з урахуванням інтересів бізнес-класу [7, p. 415–495].

У книзі «Мідлтаун у перехідний період», у якій відобразилися результати досліджень, проведених Ліндами у Мансі у середині 30-х років XX ст., владні відносини посідають одне з головних місць. Учені виявили, що політика в місті контролюється бізнес-класом, у якому домінує одна сім'я (сім'я «X»). Панування вищого класу досягається завдяки нерівномірному розподілу ресурсів та через слабкість та неорганізованість робітників. Ядром контролю з боку бізнес-класу за всіма сферами життя міста була сім'я «X», якій він був зобов'язаний у підтриманні status quo. Основними факторами домінування сім'ї «X» у Мідлтауні були їхні матеріальні ресурси, міцні позиції у банківському секторі, промисловості, торгівлі та наданні юридичних послуг. Сім'я мала вплив і на інші сфери життя міста: систему освіти (контролювала управління коледжем); молодіжні організації (контролювала чоловічий і жіночий союзи християнської молоді після передачі їм приміщень для гуртожитків), церкву (допомагала будувати і утримувати церкви), ЗМІ (володіла «Газетою X»). Вплив бізнес-класу загалом і сім'ї «X» зокрема на сферу міського управління здійснювався завдяки включеності їх представників у партійні структури як Республіканської, так і Демократичної партій та фінансування виборчих кампаній на всіх рівнях. Водночас «X» не прагнули підпорядкувати собі політичні інститути і цілком вдовольнялися їх невтручанням у сферу бізнесу. Лінди наголошують на відсутності очевидних угод між мером і бізнес-класом. Вплив «X» мав швидше неусвідомлений і неформальний характер, коли влада намагалася приймати рішення, враховуючи інтереси сім'ї [8, p. 72–97; 9].

У 1930–1940-х роках окремі аспекти функціонування міської влади вивчав Уільям Уорнер у Ньюберіпорті, Массачусетс, який випустив серію книг про «Янкі-сіті» [10–13]. У. Уорнер дійшов висновку,

що в місті домінують вищі класи разом з вищим середнім класом, які значно більше представлені в структурах влади, ніж населення в цілому. Зосередження контролю над політичною сферою в руках вищих класів було виявлене і в дослідженні Августа Холлінгсхеда в «Елмтауні» (Моріс, Іллінойс), присвяченому аналізу взаємозв'язку соціального статусу і різних форм політичної участі [14].

Вивчаючи владу на локальному рівні, соціологи більше уваги приділяли впливу різних соціальних чинників на формування владних відносин, фактично розглядаючи владу як змінну, залежну від соціальної структури суспільства. Тому підхід, який лежить в основі ранніх емпіричних досліджень влади в спільнотах, був названий ***«стратифікаційною теорією влади»***. Суть її полягає в тому, що конфігурація владних відносин у спільності визначається характером її стратифікації, поділу на певні класи і групи в ієрархічному порядку.

Систематизуючи основні положення цієї теорії, критик елітистичної теорії плюраліст Нельсон Полсбі виділив п'ять її основних постулатів:

1. Життям місцевої громади управляє вищий прошарок – еліта. До цієї панівної групи зазвичай зараховують людей із певним набором якостей (дохід, статус, престиж, рід занять, ступінь участі в соціальному житті і ін.), які обумовлюють їх домінування у спільноті.

2. Політичні та громадські лідери посідають підлегле становище щодо вищого класу, яке виявляється у меншому впливі на справи спільноти, порівняно з вищим класом, і часто змушені виконувати його волю.

3. На вершині владної піраміди знаходиться «правляча еліта», яка складається з представників вищого класу.

4. Владна еліта править у своїх власних інтересах.

5. Через що виникає природний конфлікт між верхніми і нижніми класами [15, p. 8–11; 16].

У 1953 р. була опублікована праця Флойда Хантера «Структура локальної влади» [17], поява якої започаткувала новий підхід до вивчення влади на локальному рівні, що згодом дістав назву ***елітистичної теорії***. Праця Ф. Хантера кардинально відрізнялася від наявних праць: а) на відміну від праць попередників, де місцева влада вивчалася у контексті дослідження різних аспектів життя

міста, була повністю присвячена дослідженню влади і б) базувалася на окремій спеціально розробленій методиці.

Вивчаючи структуру влади в Атланті, Ф. Хантер застосував теорію владних еліт на мікрорівні. Маючи завдання відповісти на питання «Хто управляє містом?», «Яким чином здобувається влада і як її використовують?», «Якими є відносини між особами, наділеними владою, та рештою суспільства?», він намагався віднайти «реальних» носіїв влади, а не тих, хто займає очевидні офіційні позиції (посади). Дослідження Ф. Хантера ознаменували собою *поворот від дослідження формально-правових та інституційно-організаційних аспектів функціонування політичної системи до опису і пояснення політичного впливу різних соціальних груп і виявлення відповідних емпіричних закономірностей*.

Під владою вчений розумів «дії, які змінюють діяльність людей стосовно себе або органічних та неорганічних речей»; влада є відносно постійним і порівняно стабільним фактором соціальних відносин, який зумовлює вибір конкретних напрямів політики [17, p. 2–6]. Як підкреслював Ф. Хантер, влада зосереджена в людях – окремих індивідах і групах, а також у їх взаємовідносинах між собою, тому для пояснення структури і характеру влади перш за все необхідно виявити таких людей. Для цього він використав ***репутаційний метод*** *(the reputational method)*, який дозволив виділити групу найбільш впливових осіб (правлячу еліту) у різних видах соціальних спільнот, опираючись на їх репутацію в очах експертів.

Дослідження влади на місцевому рівні з використанням репутаційного методу полягає в аналізі відповідей на два типи питань, спрямованих на визначення тих, хто має найбільший вплив у громаді. Питання можуть бути сформульовані таким чином:

«Репутаційне питання один»: *«Припустимо, що найважливіше завдання, яке стоїть перед громадою, вимагає прийняття рішення групою загальновизнаних лідерів. Кого б ви вибрали для формування цієї групи?»*

«Репутаційне питання два» може бути по-різному сформульоване, але завжди ставиться з метою експліцитного (відкритого, розгорнутого) запиту імен тих, кого вважають найбільш впливовим і важливим у політиці на місцевому рівні:

1. «Ми поспілкувалися з мешканцями одного населеного пункту. Вони дали нам список тих, кого вони вважають найбільш впливовими на рівні місцевих проблем. Ми б хотіли, щоб ви обдумали цей перелік для нас. Подумайте, кого б ви додали до цього списку».

2. «Вкажіть, будь ласка, декілька лідерів громади, хто, на вашу думку, зробив найбільший внесок на мікрорівні (перерахувати декілька головних змін, що відбулися за останнє десятиліття). Визначте основні джерела ефективного лідерства в спільноті».

3. «Кого ви вважаєте найбільш впливовою людиною, яка могла б визначити, які рішення слід приймати стосовно певних питань (перелік проблем додається). Серед усіх членів спільноти кого ви вважаєте найбільш впливовим?» [18, p. 5–6].

Рональд Поверс пропонує таку ***процедуру дослідження на основі репутаційного методу***:

1. Визначення географічного ареалу (території, зони).

Першим кроком у виявленні акторів влади є ідентифікація відповідного географічного ареалу, тобто релевантної території, де є умови для вирішення поставленого завдання. Зазвичай такою географічною одиницею є «громада», яка включає в себе місто і прилеглу сільську місцевість.

2. Визначення кола досліджуваних питань.

Відповідно до обраного географічного ареалу на наступному етапі необхідно окреслити проблематику дослідження. Прикладами проблемних питань можуть бути питання освіти, сільського господарства, розвитку промисловості, охорони здоров'я, соціального і економічного розвитку, міської реконструкції тощо. У будь-якому випадку потрібно визначити тих осіб, які найбільшою мірою впливають на розв'язання проблем громади.

3. Вибір інформантів (спеціалістів).

На цьому етапі визначається певна кількість інформантів для опитування стосовно того, кого вони вважають ключовими акторам на рівні громади. Інформантами можуть бути обрані банкіри, видавці, медпрацівники, секретарі торгових палат, представники місцевої влади тощо. Для опитування важливо відбирати тих респондентів, які завдяки роду своєї діяльності достатньо обізнані у певних сферах життя громади і можуть правильно обрати інформантів. Загалом, по-

трібно обирати інформантів з різних суспільних секторів (сфер), таких як бізнес, адміністрування, релігія, освіта, політика і т. п. Кількість опитаних має залежати від чисельності громади. Якщо у переліку тих, кого можна вважати ключовими акторами, прізвища не повторюються після опитування запропонованої кількості респондентів, то потрібно провести додаткові опитування.

4. Опитування інформантів (спеціалістів).

Сформувавши групу інформантів, потрібно розробити підхід і запитання для опитування. Зазвичай потрібно: 1) повідомити про особу дослідника, 2) сформулювати мету опитування, 3) пояснити причини пошуку необхідної інформації, 4) повідомити про подальше використання отриманих даних. Слід гарантувати конфіденційність наданої респондентами інформації. Питання формулюється з метою визначення найбільш впливових акторів (не більше десяти), які мають вплив на справи громади у конкретній сфері (наприклад: «Які особи у вашій громаді мають найбільший вплив у … сфері?». Після опитування потрібно з'ясувати, до якої з названих груп належить сам інформант. Коло досліджуваних проблем варто обмежити до чотирьох або менше, включаючи сферу загальних справ громади. Перед проведенням опитування потрібно скласти власний список потенційних акторів влади, оскільки сам інтерв'юер теж належить до числа інформантів [19].

Дослідження Ф. Хантера складалося із декількох етапів. На першому етапі він підготував 4 списки, до яких увійшли 175 «лідерів» міської спільноти. Списки складалися на підставі формальних позицій, які ці люди займали в політиці, бізнесі, цивільних і громадських організаціях, та з урахуванням їх репутації з позиції тих, хто брав участь у підготовці цих списків (керівники відповідних політичних, економічних і громадських організацій). На другому етапі списки були надані шести експертам («суддям»), які мали ранжувати лідерів за здатністю управляти у різних сферах міського життя. «Судді» мали проживати у місті протягом тривалого часу, представляти різні соціальні групи і бути добре обізнаними у справах місцевої громади. Зрештою, із лідерів, на яких найчастіше вказували експерти, було укладено список із 40 найбільш впливових людей Атланти [17, p. 265]. Далі Ф. Хантер, використовуючи соціометричні методи, інтерв'ю та спостереження, виявив

формальні і неформальні взаємозв'язки між обраними особами та здійснив їх подальше ранжування відповідно до впливу в спільноті. Ці взаємозв'язки стали основою для його узагальнення про структуру влади міста і влади загалом [20, p. 452; 21, с. 101–102].

У результаті дослідження Ф. Хантер дійшов таких висновків: 1. Основні політичні питання у місті вирішуються чисельно незначною групою бізнес-еліти, яка підпорядковує собі політиків (із 40 представників владної еліти Атланти 23 були бізнесменами, фінансистами чи промисловцями, 6 – фахівцями, 5 – «leisure persons», 4 – представниками місцевої влади і 2 – представниками профспілок). 2. Політичні інститути відіграють головну роль у реалізації різних політик, але формулювання тих політик часто здійснюється ззовні, а представницька демократія є лише завісою для домінування економічних інтересів. Дослідження Р. Аггера [22], Е. Барта і В. Абу-Лабан [23], Д. Міллера [24; 25], Д. Річчі [26] та ін., що були проведені на основі репутаційного методу, дали аналогічні результати. Така структура влади дістала назву «елітистичної», а за Ф. Хантером закріпилося прізвисько «елітиста», хоч для нього, на відміну від В. Парето і Г. Моска, елітизм був лише констатацією існуючої реальності, а не нормою.

Іншою характерною особливістю елітистичної теорії Ф. Хантера є його твердження про те, що еліта є цілісною (унітарною) групою (доказом є емпірично зафіксована тенденція *членів елітної групи вибирати один одного як найбільш впливових лідерів* міської спільноти) і що вона домінує в усіх основних аспектах політичного життя. Ці два постулати були основними для несприйняття і активної критики концепції Ф. Хантера з боку плюралістів [17, p. 62–64, 72–73]. Останні відмітили в елітистичній теорії такі недоліки: репутація не завжди відображає реальний статус; вивчення політичних явищ на основі суб'єктивних оцінок неминуче посилює вплив персональних установок і переконань; якість результатів, отриманих за допомогою цього методу, буде залежати від того, що респонденти розуміють під владою і за якими параметрами вони її оцінюють [21, с. 109]. Були також зауваження, що виходили за межі методології. Так, Д. Річчі стверджує, що «неможливо» довести панування влади еліти в США, оскільки вона не є явною, що гру-

пи, описані Ф. Хантером, не пов'язані постійно між собою, а вступають у тимчасові відносини і угоди одна з одною [26]. Р. Даль стверджував, що політична еліта не є одночасно економічною і соціальною елітою; сфера кожної з еліт обмежена її компетенцією, причому взаємна конкуренція цих еліт змушує їх «чуйно реагувати на потреби виборців» [27].

Плюралістична теорія (the Pluralist Theory)

Після появи книги Ф. Хантера суперечки між прихильниками елітистичної і плюралістичної теорій влади ще більше загострилися. Плюралісти, які розглядали політику як *конфлікт груп інтересів у їх політичній боротьбі, де рішення приймаються на основі компромісу заради задоволення інтересів максимальної кількості груп*, і вважали, що *влада у суспільстві розподілена порівняно рівномірно*, не могли погодитись із твердженням елітистів про домінування у міських спільнотах економічної еліти, яка використовує владу у власних інтересах. Відкидаючи ідею, що демократія є фікцією, плюралісти стверджували, що міська влада є відкритою і демократичною, громадяни мають свободу волі і вибори є остаточною гарантією демократії. Крім того, вони вбачали у елітистичній теорії загрозу пануючій у західному світі плюралістичній демократії. Втім, незважаючи на жорстку критику плюралістів і низку недоліків, елітистична теорія тривалий час була домінуючою у вивченні влади на локальному рівні. Головною причиною, чому плюралісти, які оперували лише теоретичними умовиводами, не могли заперечити цю теорію, було те, що її постулати базувалися на даних, отриманих емпіричним шляхом на основі репутаційного методу.

Гідною відповіддю на праці Ф. Хантера і його послідовників була книга Роберта Даля «Хто править?» (1961) [28], у якій фактично було сформулювало ***плюралістичну теорію влади (теорію груп інтересів)***. Дослідження було проведено Р. Далем спільно з його аспірантами Нельсоном Полсбі і Раймоном Волфінджером у Нью-Хейвені, Коннектикут. Заявлене у заголовку книги ключове питання дослідження «Хто править?» мало на меті з'ясувати особливості функціонування демократичної системи у місті в умовах нерівномірного розподілу ресурсів [28, p. 3]. «Хто насправді управляє у політичній

системі, де майже кожна доросла людина може голосувати, але де знання, багатство, соціальний стан, доступ до посадових осіб, а також інші ресурси розподілені нерівномірно?», – запитував Р. Даль [28, p. 1].

Відповідь на це питання передбачала пошук відповідей на підпитання:

а) чи накопичується (зростає) нерівність у доступі до ресурсів?

б) як ухвалюються найважливіші рішення?

в) хто має найбільший вплив на прийняття рішень?

г) яке значення має найбільш поширений політичний засіб – право голосу (виборче право)?

е) структура влади є сталою чи може змінюватись? [28, p. 7–8].

Р. Даль розумів владу як асиметричні взаємовідносини, що включають актуальний або потенційний конфлікт між індивідами. Влада виникає в тих соціальних взаємодіях, де один із суб'єктів має здатність впливати на іншого, долаючи його опір. Учений стверджував, що влада – це такі відносини між соціальними одиницями, коли поведінка однієї або декількох одиниць (відповідальні одиниці) залежить за деяких обставин від поведінки інших одиниць (контролюючі одиниці) [29, p. 407]. Р. Даль розглядав політичну владу як здатність суб'єкта реалізовувати свою волю шляхом впливу на прийняття політичних рішень, а тому він і його колеги зосередилися на вивченні ролі різних груп інтересів у цьому процесі. Теорія еліт значну увагу акцентувала на характеристиках лідерів, їх походженні, процесах соціалізації і т. д., тоді як у плюралістичних інтерпретаціях влади на першому плані були аналіз ресурсів різних груп, їх вплив на реалізацію влади. Процес прийняття рішення як ключовий елемент у феномені влади становив об'єкт наукового дослідження.

Для дослідження влади у Нью-Хейвені було використано ***метод аналізу прийняття рішень*** *(the decision-making method),* в основі якого лежить виокремлення найважливіших інституційних сфер життя міської спільноти і розгляд сукупності політичних рішень, які характеризують розклад сил у цих сферах. Цей метод Дуглас Фокс поділив на два підтипи. У деяких дослідженнях використовують метод, дуже схожий на репутаційний, де тих, хто брав участь у прийнятті рішень, просять скласти перелік тих акторів, кого, на їхню думку, вони вважають найбільш впливовими у визначенні результатів рі-

шення. Цей тип аналізу прийняття рішення дістав назву ***номінативний метод*** *(the nominational method)*. В інших дослідженнях застосовується ***метод аналізу конкретних випадків*** *(the case study method),* який передбачає аналіз преси, офіційних документів, інтерв'ю експертів та учасників процесу ухвалення рішень. Цей метод застосовується для доповнення або заміни даних, отриманих за допомогою більш механічного номінаційного методу [18, p. 6].

Аналіз прийняття найважливіших рішень у Нью-Хейвені здійснювався у трьох важливих сферах міського життя: 1) висунення кандидатів (від партій) на політичні та адміністративні посади, 2) управління міським плануванням, 3) управління освітою. В результаті дослідження Р. Даль не виявив правлячої еліти – містом управляло декілька груп. Лідери кожної із досліджуваних сфер не були впливові у двох інших (лише 3 із 50 виявлених ним лідерів були впливовими в усіх трьох структурах – мер міста, його попередник і керівник міського планування). Крім того, ресурсів окремих політичних гравців було недостатньо, щоб чинити вплив на політичні процеси. З огляду на це актори були змушені створювати коаліції, щоб поєднати ресурси. Влада виявилася розподіленою серед великої кількості носіїв протилежних інтересів і жодна група не могла її монополізувати [28, p. 42–67].

Н. Полсбі виділяє у моделі плюралістичної структури влади у міській спільноті такі характерні риси:

1. Розосередження (дисперсія) влади між багатьма, а не кількома учасниками в процесі прийняття рішень.

2. Конкуренція чи конфлікт між політичними лідерами.

3. Спеціалізація лідерів відповідно до визначених проблемних областей.

4. Домовленості, а не ієрархічне прийняття рішень.

5. Вибори, в яких виборче право є основним фактором участі в ухваленні ключових рішень.

6. Вплив на прийняття рішення є відносно дисперсним і обмеженим [15, p. 154].

Таким чином, з плюралістичного погляду, не існує влади еліти. Є конкуренція за вплив серед організованих груп інтересів, причому немає жодної групи, здатної систематично домінувати

над іншими. Місцева політика є результатом складної калькуляції постійно мінливих коаліцій. Як наслідок, державна політика розглядається не як продукт корисливої правлячої еліти, а як результат конкуруючих цілей, інтересів і компромісів у плюралістичному суспільстві. З плюралістичної позиції, головна реальна небезпека полягає не стільки в тому, чи виникне правляча олігархія, а в тому, що ніхто не зможе ефективно управляти [30, p. 21]. Загальна критика плюралізму зводиться до того, що цей підхід недооцінює силу еліт і не враховує інтереси груп осіб, систематично виключених з політичного процесу (наприклад, бідні, расові/етнічні меншини і т.д.).

Суперечки між плюралістами і елітистами у другій половині 60-х років XX ст. зайшли у глухий кут. Учені поступово прийшли до висновку про багатоманітність патернів владних відносин у міській спільноті. Спостерігалася поступова переорієнтація на виявлення ступеня плюралістичності політичних процесів у спільнотах (визначення співвідношення по лінії «елітизм – плюралізм») та поступова відмова від екстраполяції отриманих результатів на інші міські спільноти (дослідження Р. Престуса (1964), Д. Міллера (1970) та ін.) [31, с. 100]. Ці процеси, що призвели до зміни проблематики емпіричного дослідження влади на місцевому рівні, дістали назву компаративної революції.

Першу і найбільш вдалу спробу поєднати елітистичні підходи Ф. Хантера і плюралістичні Р. Даля зробив Террі Кларк в опублікованій у 1967 р. статті «Влада і структура місцевої спільноти: хто править, коли і де?» [32]. У науковій літературі його концепція дістала назву ***порівняльного методу***. Т. Кларк дійшов висновку, що різні міста істотно відрізняються між собою за 1) стилем політики і 2) моделями прийняття рішень. Він сформулював 34 гіпотези, що пояснюють ці відмінності, які можна об'єднати у 4 групи:

1. *Демографічні відносини* – більші міста більш схильні до плюралістичних моделей політики, що пояснюється: а) наявністю у більших містах значної кількості потенційних еліт, які співпрацюють у боротьбі за владу; б) у більших містах є велика кількість професійних політиків, що зменшує шанси зовнішніх акторів (наприклад, бізнесу) на домінування у місті; в) різнорідність населення у великих

містах породжує появу великої кількості груп впливу, що діють у різних сферах міської політики.

2. *Економічні відносини* – формуванню плюралістичної моделі управління містом сприяють: а) диверсифікована структура міського господарства та б) сильні профспілки.

3. *Політично-правові відносини* – чим розвиненішими і міцнішими є політичні партії, тим більш децентралізованою є структура влади.

4. Формуванню плюралістичної моделі місцевої політики сприяє низка факторів *соціальних відносини* – а) розвиток неурядових організацій, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства; б) участь у партіях та організаціях сприяє інтерналізації норм, і це зменшує ймовірність силового розв'язання конфліктів; в) престиж соціальної (професійної) групи безпосередньо впливає на посідання нею високої позиції в структурі реальної влади [32].

Теорія міських політичних режимів (Urban Regime Theory)

Останнім часом все більш популярним теоретичним підходом до вивчення влади на локальному рівні стає ***теорія міських політичних режимів*** *(the Urban Regime Theory)*. Прихильники цієї теорії вважають, що міська влада є непрямою і неформальною і реалізується через коаліції (режими), які виникають між владними інституціями і приватним сектором. Теоретики стверджують, що розуміння міського управління вимагає вивчення складу політичних коаліцій і способу розстановки їх членів. Влада пояснюється як «суспільне виробництво», тобто явище, що виникає, коли різні групи інтересів об'єднуються для досягнення загальних цілей. На думку російського дослідника В. Ледяєва, із появою цієї теорії закінчилося протистояння між елітистичною та плюралістичною школами, вдалося подолати багато недоліків попередніх методів, а сама теорія почала використовуватися за межами США [33].

Першою концепцією теорії міських політичних режимів стала концепція міста як ***«машини росту»*** *(the «growth machine»)*. Вона була сформульована Харвеєм Молотчем наприкінці 60-х рр. XX. ст., а основні її положення викладені автором у статті «Місто як машина росту: на шляху до політичної економії місця» (1976) [34]. Х. Молотч стверджував, що «політичною сутністю практично будь-якого

населеного пункту є зростання» [34, p. 309–310], а головним його джерелом є інвестиційна активність та розвиток ринку нерухомості.

Концепція «машин росту» була розвинена у монографії Джона Логана і Х. Молотча «Долі міста: політична економія місця» [35], які зробили спробу пояснити процес зростання міст з позицій політичної економії. На їхню думку, місцеві актори складають так звані коаліції зростання, метою яких є розвиток та розширення міста. Головну роль у коаліції відіграють власники землі та нерухомості, які намагаються забезпечити найбільш ефективне її використання. Зважаючи на те, що земля і нерухомість не може бути перенесена у інше місце, її власники намагаються притягнути у місто капітал. У коаліції зростання беруть участь й інші актори, які зацікавлені у максимізації прибутків від використання землі – місцеві політики, ріелтори, банкіри, фінансисти, власники великих підприємств. Слідом за ними йдуть ті, хто отримує опосередковані вигоди від зростання – місцеві ЗМІ, комунальні підприємства, заклади освіти та культури (університети, музеї, театри тощо) [35, p. 12–25]. Коаліція між капіталом і владою створює умови, які сприяють залученню інвестицій, розвитку ринку нерухомості, покращенню інфраструктури, збільшенню обсягів торгівлі та надання послуг.

Як стверджують Дж. Логан і Х. Молотч, у містах, влада яких турбується про розвиток, має панувати сприятливий бізнес-клімат. На економічну привабливість міста можуть впливати політики місцевого та загальнодержавного рівня, а також місцева адміністрація. До факторів, які сприяють залученню інвесторів, належать: зниження вартості робочої сили, податкові пільги, субсидії для деяких видів діяльності, розвиток туризму та сфери розваг. Наявність наукових, академічних, культурних та військових інституцій та закладів позитивно впливає на залучення до міста спеціалістів. Позитивно на створення коаліції зростання та розвиток міста впливає сформована місцева ідентичність, гордість жителів за своє місто та унікальність самого міста [35, p. 81–85].

Учасники коаліції «машин росту» переконані, що економічне зростання зазвичай сприяє збільшенню податкових надходжень, створенню робочих місць, накопиченню ресурсів для вирішення соціальних і житлових проблем тощо. Такої думки дотримуються і деякі

дослідники. Дж. Логан і Х. Молотч більш скептично оцінюють користь від зростання для мешканців міста, оскільки воно породжує конфлікт між «жителями, які використовують місто для задоволення основних життєвих потреб, та підприємцями, котрі прагнуть до фінансового прибутку, який зазвичай досягається за рахунок інтенсифікації використання власності» [35, p. 2]. Вигоди від режиму зазвичай отримують основні актори коаліції зростання за рахунок середнього і нижнього прошарків населення. «Машини росту» мають й інші негативні наслідки. Так, активізація житлового будівництва призводить до зниження податкових надходжень, економічне зростання не розв'язує соціальні проблеми, а лише сприяє розширенню їх масштабу, збільшується нерівномірність розвитку між окремими територіями та загострюються екологічні проблеми [35, p. 85–97].

Пауль Петерсон у своїй книзі «Обмеженість міста» («City Limits») [36] зробив спробу поєднати політекономічні і плюралістичні підходи до вивчення влади на локальному рівні у рамках ***моделі суспільного вибору*** *(the Public Choice Model)*. На думку П. Петерсона, «міська політика – це обмежена політика» («city politics is limited politics») [36, p. 4], оскільки місцева влада не має у своєму розпорядженні макроекономічних інструментів і не може впливати на велику кількість аспектів життєдіяльності міста, особливо у соціальній сфері. З огляду на це головним завданням місцевої влади є забезпечення економічного зростання як запоруки «виживання». Така ситуація не залишає міській владі вибору: щоб перемогти у конкурентній боротьбі з іншими містами за притягнення якомога більшої кількості приватних інвестицій і найкращої робочої сили, вона змушена створювати максимально сприятливі економічні умови для бізнесу та комфортні умови проживання у місті для його мешканців.

Політичні програми мають бути вираженням інтересів міста у напрямі покращення економічного становища, соціального престижу чи політичної ваги міста або всього перерахованого вище разом. Пріоритетною основою для створення і діяльності коаліцій, за П. Петерсоном, є стратегія зростання. Вчений розглядає консенсус між бізнесом і публічною владою з приводу зростання як цілком природний, оскільки він сприяє досягненню загального блага та реалізації інтересів як бізнесу, так і громади міста в цілому [36, p. 147]. А субсидії та

переваги, надані місцевим корпораціям, на його думку, в кінцевому підсумку розподіляються між усіма членами громади [36, p. 23].

Вільям Домхофф вбачає у моделі суспільного вибору П. Петерсона застосування теорії вільного ринку до політики місцевого самоврядування – місцева влада ніби ринок, де політики ставляться до виборців так само, як виробники до покупців. «Voters, like consumers, are kings»[1] – резюмує він [37].

П. Петерсон виділяє три ***арени міської політики*** *(arenas of local policy)*: ***розвитку*** *(developmental)*, ***перерозподілу*** *(redistributive)* і ***асигнування*** *(allocational)*. ***Політика розвитку***, до якої належать будівництво транспортних на інших міських комунікацій, індустріальні парки, податки, фінансування програм розвитку тощо, покращує економічний статус спільноти порівняно з іншими громадами і переважно контролюється місцевою елітою. На думку П. Петерсона, міста можуть поліпшити своє економічне становище, порівняно з конкуруючими містами, шляхом створення потужних експортних галузей, які спеціалізуються на продажі унікальних товарів [36, p. 23]. ***Політика перерозподілу*** підтримує малозабезпечених і неблагополучних членів спільноти, але є несприятливою для розвитку. Прикладом є низькоприбуткове житлове будівництво, високі видатки на охорону здоров'я та соціальний захист. Міцна соціальна політика призводить до притоку бідних, виснаження місцевих ресурсів та зростання податків, що, врешті-решт, перешкоджає економічному зростанню міста. П. Петерсон відносить перерозподіл до «тих аспектів політики, які можуть мати негативні наслідки для місцевих економік» і через які поза увагою залишаються інші важливі питання. ***Політика асигнування*** є нейтральною і в плані розвитку, і в плані перерозподілу. Прикладом може бути утримання поліції та пожежної безпеки [31, с. 69–70; 36, p. 37–38].

Ключовим для розуміння ***теорії міських політичних режимів*** є робота Кларенса Стоуна «Режимна політика: правління в Атланті, 1946–1988» [38], у якій міські режими розглядаються як «неформальні механізми, за допомогою яких державні органи та приватні інтереси функціонують разом для того, щоб змогти прийняти і реа-

[1] Виборці як і споживачі – королі.

лізувати управлінські рішення» [38, p. 6]. За іншим визначенням К. Стоуна під міським режимом розуміється «неформальна, відносно стабільна група із доступом до інституційних ресурсів, які дозволяють їй мати стійку роль у прийнятті рішень» [38, p. 4]. Аналіз міських режимів зводиться до відповіді на питання, «як здійснюється управління місцевою громадою?» і «як визначаються пріоритети і вирішуються ключові завдання?». Ця теорія вивчає кооперацію між державним і приватним сектором і як ця кооперація зберігається в процесі соціальних змін, залучення нових акторів або потенційних невдач, зумовлених конфліктами чи байдужістю [38, p. 9].

Уперше визначення «міський режим» вжили Норман і Сьюзен Файнштейн ще у 1983 р., пояснюючи його як «коло впливових виборних посадових осіб і вищих адміністраторів в американському міському уряді», які формально відповідають за визначення місцевої політики і які є «чутливими до виборчих сил» [39, p. 256]. На думку Дж. П'єра, «теорія режиму пояснює взаємозв'язок між приватним капіталом і політичною владою і потенційну взаємодію між ними в усіх сферах життя міської громади. Крім того, ця теорія відображає відмінності між міською владою (government) (політичними структурами на місцевому рівні), з одного боку, і управлінням (governance) (процесом координації та управління міською громадою з метою досягнення спільно визначених цілей), з іншого» [40, p. 447–448]. За висловом Кейта Доудінга, теорія міських режимів є «гібридом політекономічних і плюралістичних підходів у політичній науці» [41, p. 7].

Міські режими *не є статичними* – вони формуються і переформовуються як групи, що мають різну мету, але ставлять перед собою завдання вибудувати такі механізми взаємодії, які сприятимуть досягненню усіх поставлених (іноді конкуруючих) цілей. У процесі взаємодії актори підлаштовуються один до одного, а деякі з них зазнають змін [38, p. 25].

К. Стоун звертає увагу на низку особливостей функціонування режиму. У його концепції головна увага приділяється *«владі для» (power to)*, яку він розуміє як здатність до функціонування і реагування, на противагу *«владі над» (power over)* – «соціальному контролю», що витікає із повноважень, які надає офіційна пози-

ція [38, p. 229]. Також К. Стоун виділяє «системну владу», закладену у структурних особливостях окремих груп (наприклад, контроль бізнесу над матеріальними ресурсами), і «коаліційну владу», яка полягає у здатності знаходити консенсусні рішення [38, p. 8–9].

Однією з ключових ознак режиму є *кооперація*, але кожен режим стикається з *проблемою колективних дій*, і завдання кожної правлячої коаліції полягає в узгодженні ресурсів з вимогами груп інтересів. Для коаліцій більш властивою є некооперація, а постійне її подолання внаслідок переговорів є ознакою успішного режиму [38, p. 9]. Процес прийняття рішень на місцевому рівні «формується через нерівномірний розподіл ресурсів у суспільстві» шляхом торгу, вмовлянь, примусу, переговорів між урядовими і неурядовими суб'єктами в «інтересах підтримки довіри і постійних відносин» [42, p. 22].

Відома низка факторів, які позитивно впливають на формування політичних режимів на локальному рівні. До них британські вчені П. Джон і Е. Коул відносять:

1. «Місцеву проекцію інтересів бізнесу» – якщо бізнес перебуває у власності жителів міста, це сприяє налагодженню співробітництва між публічним і громадським секторами.

2. Інтрегрованість бізнесу, яка дозволятиме його представникам виступати від імені усього приватного сектору.

3. Розмір міста – поява і збереження режиму більш ймовірна у великих містах. У малих містах на перешкоді виникнення режиму може стати недостатність стимулів для кооперації заради досягнення спільних цілей, а у мегаполісах на заваді зазвичай стоїть відсутність достатньої колективної ідентичності, необхідної для об'єднання зусиль публічного і приватного секторів.

4. Тривала традиція політичного прагматизму і віри у міську політику. Позитивний досвід успішного партнерства надзвичайно важливий для створення атмосфери довіри між владою і бізнесом в умовах конфліктів.

5. Унікальність і своєрідність міста. «Політика винятковості» стимулює кооперацію акторів з метою збереження переваг над іншими містами чи ліквідації відставання від них [43, p. 388–389; 38, p. 185].

К. Стоун вказує на ***чотири ключові елементи***, що лежать в ***основі функціонування режимів на муніципальному рівні***:

1. ***Порядок денний***, який чітко відображає комплекс наявних проблем.

2. ***Правляча коаліція*** з представників публічного і приватного сектору, яка формується навколо порядку денного.

3. ***Ресурси членів правлячої коаліції***, необхідні для реалізації порядку денного.

4. ***Схема співпраці***, за якою між членами правлячої коаліції розподіляються функції управління [44].

Одним із головних елементів міського режиму є політичний ***порядок денний***. Алан ДіГаетано і Пауль Лоулес виділяють такі три його типи: *зростання* (*the progrowth policy agendas*), *соціальних реформ (the social reform policy agendas*) і *опіки* (*the caretaker policy agendas*). Порядок денний *зростання* орієнтований на економічний розвиток, який полягає, у першу чергу, у розвиткові інфраструктури (транспорт, комунікації) та залученні приватних інвестицій. Міська коаліційна влада, для якої пріоритетним є *соціальні реформи*, ставить за мету подолання соціальної нерівності шляхом перерозподілу ресурсів від більш до менш забезпечених членів суспільства. На порядку денному часто стоять питання будівництва доступного житла, професійна освіта для бідних, створення нових робочих місць і соціальне забезпечення. «*Опікунський*» порядок денний зводиться до підтримки повсякденних служб, таких як поліція, пожежна безпека, вивезення сміття тощо [45, p. 550].

Поняття коаліції не зводиться до електоральної коаліції. К. Стоун наголошує, що ***склад коаліції*** зумовлений принципами американської політичної економії: контролем громадян над системою державного управління та приватним підприємництвом. З огляду на це у коаліціях зазвичай домінують представники публічної влади і бізнесу. Важливу роль також можуть відігравати партійні і профспілкові лідери, керівники громадських організацій, представники релігійних громад, етнічних груп тощо [38, p. 6–7]. Дещо згодом (у 2005 р.) К. Стоун наголошував, що ані бізнес, ані будь-яка інша група не є обов'язковим членом правлячої коаліції. Бізнес часто є партнером влади, але необхідність його участі і значення, яке він відіграє у коаліції, залежить від порядку денного і наявності альтернативних ресурсів, необхідних для його реалізації. Склад правлячої коаліції безпосередньо залежить від завдання, ви-

рішення якого стоїть перед нею [44, p. 313–315]. Геррі Стокер сформулював «залізний закон» теорії міських режимів, який полягає у тому, що «правляча коаліція має бути здатною об'єднати ресурси, необхідні для реалізації політичного порядку денного», а необхідна коаліція акторів визначається тим, яка проблема посідає у ньому ключове місце [46, p. 61].

Досліджуючи міські політичні режими, вчені фокусують увагу на орієнтації режиму, цілях і цінностях, які він підтримує і культивує, а також на кореляції між орієнтацією політичного режиму і показниками його ефективності і стабільності [47].

Норман і Сьюзен Файнштейн описують три типи успішних міських режимів, які функціонували в США після Другої світової війни. Вони припускають, що в період між 1950 і 1964 роками було безліч ***директивних*** режимів, коли місцеві політичні еліти контролювали основні питання планування і зростання в міських районах, працюючи в тісній співпраці з розробниками, але головним чином управляючи ними. На наступному етапі, з середини 1960-х до середини 1970-х років, функціонували ***концесійні*** режими. Під час цієї фази вплив бізнесу, як і раніше, був вирішальним у питаннях зростання, але багато соціальних ініціатив було запроваджено завдяки зростаючій системі групового тиску на місцевому, державному та федеральному рівні і значною мірою з ініціативи федерального уряду. На наступному етапі, який, на їхню думку, тривав із середини 1970-х до середини 1980-х років, типовими були режими ***збереження***, які можна розглядати як посилення тиску бізнесу у відповідь на соціальні програми влади на всіх рівнях, що призвело до скорочення соціальних пільг, наданих на попередньому етапі. Вчені стверджували, що наступність режиму залежала від характеру політичної боротьби і ступеня фінансових обмежень [39].

Стефен Елкін визнає, що міські режими структуровані відповідно до відносин між ринковими силами і політичним контролем. Він припускає, що міська політика завжди формується під впливом трьох визначальних факторів: коаліції між державним і приватним сектором з метою розвитку, характеру виборчої політики і характеру бюрократичної політики [48, p. 18–35]. С. Елкін виділяє три типи режимів, які він чітко локалізує у часі і просторі: 1) ***плюралістич-***

ний режим (Північний Схід і Середній Захід США в 1950-х – поч. 1960-х рр); 2) ***федералістичний*** (Північний Схід і Середній Захід США в сер. 1960-х – кін. 1970-х р.); 3) ***підприємницький*** (типовий для Південного Заходу США протягом усього післявоєнного періоду, який у 80–90-х рр. XX ст поширився по всій території США). За своїми сутнісними характеристиками типи режимів С. Елкіна подібні до режимів, виділених Файнштейнами – відповідно, директивного, концесійного і збереження [48, p. 36–60].

К. Стоун свою першу класифікацію типів міських режимів запропонував у 1987 р., щоб проілюструвати, що «правлячі коаліції розрізняються як за складом, так за політичною орієнтацією». Він розрізняв ***корпоративні*** *(corporate)*, ***прогресивні*** *(progressive)* режими і режим ***«опіки»*** *(caretaker)***.** Головним завданням *корпоративної коаліції*, на думку К. Стоуна, є просування інтересів великого бізнесу. Мета *прогресивної коаліції* полягає в розширенні місцевих сфер послуг і захисту місцевого середнього і нижчого класу. Зусилля коаліції «опіки» спрямовані на збереження існуючої ситуації, сприятливої для малого бізнесу і населення, яке володіє приватною власністю [49, p. 270].

У своїй праці 1993 р. К. Стоун, виходячи із того, «що місцева політика формується під впливом трьох чинників: 1) складу правлячої коаліції, 2) характеру взаємин між членами правлячої коаліції і 3) ресурсів, які члени коаліції здатні залучити» [50, p. 2], вдосконалив власну типологію. Взявши за основу взаємозв'язок між ресурсами, наявними у членів коаліції, і характеру її політичної програми, він виділив 4 типи міських політичних режимів:

1) ***Режими збереження*** *(the maintenance regimes*; Г. Ледяєв влучно називає його режимом «підтримання статус-кво») – головне завдання полягає у консервації існуючої ситуації і опорі змінам.

2) ***Режими розвитку*** *(the development regimes)* – головне питання порядку денного – економічне зростання і накопичення ресурсів.

3) ***Прогресивні режими середнього класу*** *(the middle-class progressive regimes)* – орієнтовані на встановлення контролю за зростанням, який часто виявляється у захисті навколишнього середовища.

4) ***Режими розширення можливостей для малозабезпечених*** *(the lower-class opportunity expansion regimes)* – орієнтовані на

розширення можливостей бідних прошарків населення. Виникає рідко, оскільки вимагає масової мобілізації громадян, яка важко досягається в умовах ринкової економіки [37; 50, p. 2–12].

Синтезувавши усі ці підходи, К. Доудінг розробив типологізацію глобальних міських політичних режимів [41, p. 10], основні характеристики яких наведені у Таблиці 1:

Табл. 1.

Типи глобальних режимів

Директивний [a] або плюралістичний [b]	Домінує розвиток, контрольований політикою; ключову роль відіграють промисловість і житлове будівництво.
Концесійний [a] або федералістичний [b]	Домінує зростання, але добробут досягається за рахунок фінансування федеральним чи місцевим урядом.
Збереження [a] або елітистичний	Домінує бізнес, програми соціального забезпечення скорочені.
Підприємницький [b] або корпоративістський [c]	Об'єднані бізнес-еліти співпрацюють з сильними політичними лідерами, розвиваються сфера послуг і житлового будівництва, але не промисловість.
Гіперплюралістичний (відсутність режиму)	Ані бізнес, ані політики не мають достатньо сили, щоб контролювати міську політичну економію.

[a] *Норман і Сьюзен Файнштейн*
[b] *С. Елкін*
[c] *Х. Севитч і Дж. Томас [51]*

Подібно до складу може варіюватися і структура коаліції, відрізнятиметься характер взаємовідносин між її членами. А. ДіГаетано і П. Лоулес виділяють ***чотири типи міських правлячих структур***: клієнтелістську, корпоративістську, менеджерську та плюралістичну [45] (узагальнені дані щодо типів структур наведено у Таблиці 2).

Клієнтелізм може практикуватися на всіх рівнях, але найчастіше трапляється на локальному. Клієнтелістські структури управління базуються на влаштуванні персоналізованих, партикулярних, ієрархічних відносин між патронами і клієнтами. Головними його рисами є: нерівність суб'єктів, що вступають у зв'язок задля захисту своїх інтересів та задоволення потреб; надання двостороннім стосункам форми фаворитизму, патронажу, що зовні може видаватися як форма захисту; зв'язок між патроном та клієнтом на підставі особистих зобов'язань або общинної солідарності; використання патроном незаконних форм контролю за рухом ресурсів; недотримання громадянських прав і активна або пасивна протидія їх застосуванню; існування політичної культури залежності, коли широкий загал мовчить і все покриває. Клієнтелізм був найбільш характерним для американського міста у індустріальну епоху [45, p. 548].

Корпоративістські структури інституціалізують стратегічні, а не прагматичні способи взаємодії між урядовими та неурядовими організаціями, такими як бізнес-еліти та суспільні лідери. Актори більш схильні до прийняття рішень на основі консенсусу, внаслідок чого правлячі альянси отримують ексклюзивну можливість для реалізації власних економічних інтересів. Тип корпоративістської правлячої структури, коли бізнес-еліта та мери міст об'єднувались у коаліції для пришвидшеного розвитку ділового центру міста, характерний для США у післявоєнні роки. Державно-приватне партнерство між бізнесом та місцевою владою успішно формувалося, оскільки в разі успіху кожен з його учасників отримував економічні та політичні вигоди [45, p. 548–549].

Нове державне управління, в якому приватизація і надання державних послуг розглядаються як способи досягнення більшої ефективності роботи органів місцевого самоврядування та економії коштів, являє собою ***менеджерську*** форму управління. А в основі роботи керуючих структур лежать формальні, часто

бюрократичні відносини між чиновниками та приватним сектором. Управління просякнуте технократичною або ідеологічною логікою, в якому немає місця консенсусу або фаворитизму [45, p. 550].

Ядром ***плюралістичної*** правлячої структури є місцевий уряд, який розглядається як арена, де стикаються, взаємодіють і вирішуються приватні інтереси. Прийняття рішень відбувається більш відкрито і децентралізовано, порівняно з іншими типами правлячих структур; вирішення конфлікту часто відбувається через процес переговорів чи шляхом досягнення компромісу [45, p. 550].

Табл. 2

Типи міських правлячих структур [45, p. 549]

	Клієнтелістська	Корпоративістська	Менеджерська	Плюралістична
Відносини між державою і суспільством	Партикуляристичні, персоналізовані, бартерні	Домовленість еліт	Формальні, бюрократичні	Уряд є посередником для конкуруючих приватних інтересів
Якою управлінською логікою керуються?	Прагматизм	Консенсус	Технократична ефективність	Управління конфліктами
Ключові особи, які приймають рішення	Політики і «патрони»	Політики і місцеві лідери (еліти)	Державні службовці і політики	Політики і групи інтересів

Колектив авторів на чолі з К. Доудінгом за результатами дослідження місцевої влади у декількох районах Лондона спробував розбити концепцію режиму на його складові компоненти. Вони припускають, що ***модель режиму має вісім ознак***, які можуть бути знайдені в тій чи іншій формі практично у будь-якій системі місцевої влади. Для того, щоб визначити конкретну коаліцію акто-

рів як режим, мають бути наявними всі або більшість з перерахованих нижче восьми ознак. До цих ознак належать: 1) чіткий політичний порядок денний, який 2) залишається актуальним упродовж тривалого часу; 3) підтримується коаліцією інтересів або кадрового складу не формально через інституційну структуру, а у формі широкої коаліції; 4) часто перетинає секторальні або інституціональні межі. Політичний порядок денний повинен також 5) зберегтися після зміни керівництва, кадрового складу чи політичного напряму (що відображатиме наявність у коаліції певної ідеології або узгодженості фундаментальних цінностей); 6) бути здатним здійснити мобілізацію зовнішніх ресурсів; 7) асоціюватися із сильним або винятковим лідерством, здатним до підприємливого формування незвичайної коаліції і підпорядкувати її чіткій політичній програмі і 8), як правило, об'єднувати державні інститути і громадські організації шляхом створення партнерства (особливо в європейському контексті), нівелюючи розрив у приватно-державному секторі [52, p. 516].

Як твердить К. Доудінг, не всі з цих восьми ознак мають бути притаманними конкретній коаліції для того, щоб можна було позначити її поняттям «режим». Перші чотири ознаки мають ключове значення, оскільки вони дозволяють кваліфікувати коаліцію як режим, який має конкретну ціль. П'ятий елемент також є життєво важливим, якщо не визначальним, для місцевого режиму, оскільки демонструє сталість підходів коаліції до питань розвитку міста, незважаючи на зміну його керівництва, яке може мати відмінні від попереднього електоральну базу і політичні інтереси. Останні три елементи є швидше емпіричними закономірностями, ніж строго необхідними характеристиками режиму [41, p. 15].

Критики теорії режимів наголошують на тому, що у межах теорії не вдається узгодити дві складові її частини – політекономічну і плюралістичну, а саме – зростання ринкової економіки і забезпечення високого рівня життя для всіх громадян. С. Елкін і К. Стоун песимістично дивляться на те, що рівність може бути досягнута без шкоди для ринкової економіки [53, p. 2]. Теорія режимів не в змозі пояснити, як економічні тенденції впливають на міські режими, оскільки економічні коливання можуть мати істотний вплив на місцеві політичні процеси. Крім того, можливість досягнення де-

мократичних ідеалів та ліквідація нерівності у теорії режимів не підтверджуються теоретично або емпірично. Девід Амброзіо виділяє у теорії такі недоліки: надмірна увага приділяється питанням розвитку за рахунок інших питань; не враховуються фактори зовнішнього впливу на міста; порушено зв'язок між місцевими органами влади та ринком; не визнається першочерговою етнічна проблема, яка має значний вплив на міську політику [54].

Активне вивчення влади на місцевому (локальному) рівні триває з 30-х років XX ст.. Законодавцем моди у цьому науковому напряму були і надалі залишаються США. Саме тут виникли і розвинулись три основні теорії – елітистична, плюралістична і міських політичних режимів, були розроблені і активно використовувалися репутаційний метод і метод аналізу прийняття рішень. Перші дві теорії були суто американським явищем і їх застосування за межами США практично не відбувалося. Теорія міських політичних режимів (а також дотичні до них теорія «машин росту» та модель суспільного вибору) активно застосовуються у світі (у тому числі у країнах Центрально-Східної Європи та у Росії) починаючи з 80-х років XX ст. і дотепер. Застосування цієї теорії вже дало можливість дослідити особливості структури та функціонування влади у містах, виявити і вивчити міські політичні режими у великій кількості країн Північної та Південної Америки, Південно-Східної Азії, Європи та Австралії. На жаль, в Україні дослідження влади на місцевому рівні (локальних (міських) політичних режимів), на основі означених вище теоретико-методологічних підходів, все ще перебуває на зародковому етапі. Власне, наша стаття є спробою популяризації і адаптації наукових напрацювань попередників у цій сфері.

---

1. Балановський Я.М. Теоретико-методологічний потенціал концепції міських політичних коаліцій (режимів) / Я.М. Балановський // Вісник Дніпропетровського університету. Сер. : Філософія. Соціологія. Політологія. – 2009. – Вип. 19. – С. 268–274.

2. Мазур О. Теоретико-прикладні аспекти дослідження політичних режимів на локальному рівні / О. Мазур // Вісник СевНТУ. Серія : Політологія. – 2011. – № 123. – С. 101–109.

3. Пащенко В.І. Особливості дослідження структури влади в міських спільнотах в Україні / В.І. Пащенко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2015. – Вип. 2 (76). – С. 241–252.

4. Рибалка С.В. Регіональний політичний процес: параметри дослідження / С.В. Рибалка // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : Наук. вісник : зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К.: Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2012. – Вип. 63 (№ 8). – С. 601–605.

5. Рибалка С.В. Дослідження владних структур місцевого самоврядування: репутаційний та проблемний підходи / С.В. Рибалка // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : Наук. вісник : зб. наук. праць / Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Українська АН. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2012. – Вип. 64 (№ 9). – С. 546–550.

6. Левчук П.М. Коаліції зростання як суб'єкт владних відносин в умовах локального політичного режиму: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси / П. М. Левчук ; Дніпропетровський нац. ун-т ім. О. Гончара. – Дніпропетровськ, 2014. – 20 с.

7. Lynd R.S. Middletown: A Study in Contemporary American Culture / Robert Staughton Lynd, Helen Merrell Lynd. – New York: Harcourt, Brace and Company, 1929. – 560 p.

8. Lynd R.S. Middletown in Transition: A Study in Cultural Conflicts / Robert Staughton Lynd, Helen Merrell Lynd. – New York: Hacourt, Brace and Company, 1937. – 622 p.

9. Ледяев В.Г. Эмпирические исследования власти в социальных общностях: первый опыт [Электронный ресурс]. – Режим доступу: https://www.hse.ru/data/2010/05/10/1217316101/%D0%9B%D0%B5%D0%B4%D1%8F%D0%B5%D0%B2_%D0%92%D0%93_%D0%AD%D0%BC%D0%BF%D0%B8%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F_2..doc.

10. Warner W.L. The Social Life of a Modern Community (Yankee City Series, Volume 1) / William Lloyd Warner, Paul S. Lunt. – New Haven: Yale University Press, 1941. – 460 p.

11. Warner W.L. The Status System of a Modern Community (Yankee City Series, Volume 2) / William Lloyd Warner, Paul S. Lunt. – New Haven: Yale University Press, 1942. – xx+246 pp.

12. Warner W.L. The Social Systems of American Ethnic Groups (Yankee City Series, Volume 3) / William Lloyd Warner, Leo Srole. – New Haven: Yale University Press, 1945. – xii+318 pp.

13. Warner W.L. The Social System of the Modern Factory, the Strike: a Social Analysis (Yankee City Series, Volume 4) / William Lloyd Warner, Josiah Orne Low. – New Haven: Yale University Press, 1947. – xvi+245 pp.

14. Hollingshead A.B. Elmtown's youth: the Impact of Social Classes on Adolescents / August B. Hollingshead. – New York, John Wiley & Sons; London, Chapman & Hall, 1949. – xi+480 pp.

15. Polsby N. Community Power and Political Theory: a Further Look at Problems of Evidence and Inference / Nelson W. Polsby; 2nd Enlarged edition. – New Haven: Yale University Press, 1980. – xxvi+245 pp.

16. Jennings M.K. Community Power and Political Theory. By Nelson W. Polsby (New Haven: Yale University Press, 1963. Pp. XIV, 144. $5.00.) [Електронний ресурс] / M. Kent Jennings // The Journal of Politics. – Volume 26. – Issue 04 – November 1964. – P. 939–940. – Режим доступу: http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=6097428

17. Hunter F. Community Power Structure: a Study of Decision Makers / Floyd Hunter. – Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1953. – xiv+297 pp.

18. Fox D.M. Methods within Methods: the Case of Community Power Studies [Електронний ресурс] / Douglas M. Fox // The Western Political Quarterly. – 1971. – Vol. 24, No. 1. – P. 5–11. – Режим доступу: http://www.jstor.org/stable/446256

19. Powers R.C. Identifying the Community Power Structure (North Central Regional Extension, No. 19; NCRS–5 Leadership Series, No. 2) [Електронний ресурс] / Ronald C. Powers. – Iowa State University of Science and Technology, Cooperative Extension Service, 1965. – 11 p. – Режим доступу: http://www.soc.iastate.edu/extension/pub/comm/NCR19.pdf. – Загл. с экрана.

20. Fisher S. Community-Power Studies: a Critique [Електронний ресурс] / Sethard Fisher // Social Research. – 1962. – Vol. 29, No 4. – P. 449–466. – Режим доступу: http://www.jstor.org/stable/40969629.

21. Ледяев В.Г. Социология власти: исследование Флойда Хантера / В.Г. Ледяев // Социологический журнал. – 2002. – № 1. – С. 96–114.

22. Agger R.E. Power Attributions in the Local Community: Theoretical and Research Considerations / Robert E Agger // Social Forces. – 1956. – Vols. 33–34. – P. 322–331.

23. Barth E., Abu-Laban B. Power Structure and the Negro Sub-Community / Ernest A.T. Barth, Baha Abu-Laban // American Sociological Review. – 1959. – No. 2. – P. 69–76.

24. Miller D.C. Decision-Making Cliques in Community Power Structure: A Comparative Study of an American and an English City / Delbert C. Miller // American Journal of Sociology. – 1953. – No. 2. – P. 299–310.

25. Miller D.C. Industry and Community-Power Structures: A Comparative Study of an American and an English City / Delbert C. Miller // American Sociological Review. – 1958. – Vol. 23. – No. 1. – P. 9–15.

26. Ricci D.M. Community Power and Democratic Theory. The Logic of Political Analysis / David M. Ricci. – New York, Random House, 1971. – x+244 p.

27. Ашин Г. К. Курс истории элитологии [Електронний ресурс] / Г.К. Ашин. – М.: МГИМО, 2003. – 302 с. – Режим доступу: http://uchebnik-online.com/soderzhanie/textbook_198.html.

28. Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City / Robert Dahl. – New Haven: Yale University Press, 1961. – 355 p.

29. Dahl R. Power / Robert Dahl // International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 12. – New York: Macmillan and Free Press, 1968. – P. 405–415.

30. Whitt A.J. Urban Elites and Mass Transportation: the Dialectics of Power / Allen J. Whitt. – Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1982. – viii+231 p.

31. Ледяев В.Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах / В.Г. Ледяев. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – 472 с.

32. Clark T.N. Power and Community Structure: Who Governs, Where, and When? / Terry N. Clark // The Sociological Quarterly. – 1967. – Vol. 8. – № 3. – P. 32–51.

33. Ледяев В. Изучение власти в городских сообществах: Основные этапы и модели исследования [Електронний ресурс] / В. Ледяев // Неприкосновенный запас: Дебаты о политике и культуре. – 2010. – № 2 (70) (март–апрель). – С. 23–48. – Режим доступу: http://magazines.russ.ru/nz/2010/2.

34. Molotch H. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place / Harvey Molotch // The American Journal of Sociology. – 1976. – Vol. 82. – No 2. – P. 309–332.

35. Logan J. Urban Fortunes: The Political Economy of Place / John Logan, Harvey Molotch. – Berkeley: University of California Press, 1987. – 376 pp.

36. Peterson P.E. City Limits / Paul E. Peterson. – Chicago: The University of Chicago Press, 1981. – xvi+268 p.

37. Domhoff G.W. The Shortcomings of Rival Urban Theories [Електронний ресурс] / George William Domhoff. – Режим доступу: http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/rival_urban_theories.html

38. Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988 / Clarence N. Stone. – Lawrence: University Press of Kansas, 1989. – 328 p.

39. Fainstein S. Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces / Norman I. Fainstein, Susan S. Fainstein // Restructuring the City: the Political Economy of Urban Redevelopment / Norman I. Fainstein, Susan S. Fainstein, Richard C. Hill, Dennis Judd, Michael P. Smith (Eds.). – New York, Longman, 1983. – P. 245–281.

40. Pierre J. Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities / Jon Pierre // Urban Affairs Review. – 2005. – Vol. 40. – P. 446–462.

41. Dowding K. Explaining Urban Regimes / Keith Dowding // International Journal of Urban and Regional Research. – 2001. – Vol. 25. – Issue 1 (March). – P. 7–19.

42. Good K. Municipalities and Multiculturalism: the Politics of Immigration in Toronto and Vancouver / Kristin Good. – Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2009. – 352 p.

43. John P. Urban Regimes and Local Governance in Britain and France: Policy Adaptation and Coordination in Leeds and Lille / Peter John, Alistair Cole // Urban Affairs Quarterly. – 1998. – Vol. 33. – № 3. –P. 382–404.

44. Stone C. Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis / Clarence Stone // Urban Affairs Review. – 2005. – Vol. 40. – No. 3. – P. 309–341.

45. DiGaetano A. Urban Governance and Industrial Decline Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980–1997 / Alan DiGaetano, Paul Lawless // Urban Affairs Review. – 1999. – Vol. 34. – No. 4 (March). – P. 546–577.

46. Stoker G. Regime Theory and Urban Politics/ Gerry Stoker // Theories of Urban Politics / edited by David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman. – London: Sage Publications, 1995. – P. 54–71.

47. Ледяев В.Г. Социология власти: теория городских политических режимов [Електронний ресурс] / В.Г. Ледяев // Социологический журнал. – 2006. – № 3–4. – С. 46–68. – Режим доступу: http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1741.

48. Elkin S.L. City and Regime in the American Republic / Stephen L. Elkin. – Chicago: University of Chicago Press. – 1987. – xi+220 p.

49. The Politics of Urban Development / Stone C., Heywood S., eds. – Lawrence: University Press of Kansas, 1987. – 312 p.

50. Stone C. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach [Електронний ресурс] / Clarence Stone // Journal of Urban Affairs. – 1993. – Vol. 15. – Issue 1 (March). – P. 1–28. – Режим доступу: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x/abstract

51. Savitch H. Conclusion: End of the Millennium Big City Politics / H.V. Savitch, John Clayton Thomas // Big city politics in transitions / Ed. by H. Savitch, J. Thomas. – Newbury Park–London–New Dehli: Sage Publication, 1991. – P. 235–251.

52. Dowding K. Regime Politics in London Local Government / Keith Dowding, Patrick Dunleavy, Desmond King, Helen Margetts, Yvonne Rydin // Urban Affairs Review. – 1999. – Vol. 34. – No. 4 (March). – 515–545.

53. Davies J.S. Urban Regime Theory: A Normative-Empirical Critique [Електронний ресурс] / Jonathan Davies // Journal of Urban Affairs. – 2002. – Vol. 24. – No. 1. – P. 1–17. – Режим доступу: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9906.00111/abstract

54. Imbroscio D. Reformulating Urban Regime Theory: The Division of Labor Between State and Market Reconsidered [Електронний ресурс] / David Imbroscio // Journal of Urban Affairs. – 1998. – Vol. 20. – No. 3 (October). – P. 233–248. – Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/229701752_Reformulating_Urban_Regime_Theory_The_Division_of_Labor_between_State_and_Market_Reconsidered