

НОВЫЕ ПЕРЕВОДЫ

Б. Катц, Дж. Новак

Новый локализм



КАТЦ, Брюс (Katz, Bruce) — сооснователь фирмы New Localism Advisors; приглашённый профессор Лондонской школы экономики. Адрес: Великобритания, WC2A 2AE, г. Лондон, ул. Хагтон-стрит.

Email: bruce.katz@thenewlocalism.com

«Новый локализм» — книга о сотрудничестве государства, бизнеса и гражданского общества, чьи совместные усилия, по мнению авторов, сегодня формируют генетический код социальных изменений. В центре внимания этой книги — анализ развития трёх городов: двух американских — Питсбурга и Индианаполиса и одного европейского — Копенгагена. На примере истории этих городов Брюс Катц и Джеремии Новак иллюстрируют работу новых моделей развития, управления и финансирования. Представив анализ исторического контекста возникновения нового локализма, авторы также попытались спрогнозировать его будущее, основываясь на его победах и трудностях.

Журнал «Экономическая социология» публикует первую главу книги — «Переосмысление власти» («Reimagined Power»), в которой говорится о том, как меняется осуществление власти и на смену вертикально организованной командно-административной системе приходят горизонтальные отношения, связывающие различные секторы общества — государственный (публичный), коммерческий (частный) и некоммерческий — внутри местных сообществ. По мнению авторов, в будущем власть будет принадлежать людям, способным решать проблемы, что противоречит традиционному представлению о власти как способности эффективно влиять на поведение людей и их решения (возможно, даже с использованием принуждения).

Ключевые слова: власть; популизм; управление; социальные изменения; экономический рост; новый локализм.

Глава 1. Переосмысление власти

Мне хочется понять, что такое власть и как она работает.

Роберт Каро. Торговец властью

Эта книга о переосмыслении власти. В течение многих столетий её центр и структура казались незыблемыми и стойко ассоциировались с вертикалью политической власти. Вверху располагались органы государственной власти и власти штатов, которые устанавливали правила, издавали законы, распределяли ресурсы и управляли страной. Города и городские агломерации — места, где проживает подавляющее большинство населения и в основном создаётся богатство нации — находились в самом низу этой вертикали и часто выполняли функцию административных органов, подчинённых высшим органам власти, вместо того чтобы быть субъектами, самостоятельно распоряжающимися собственным будущим.



НОВАК, Джереми
(Nowak, Jeremi) (1952–2018) — создатель The Reinvestment Fund, одного из самых крупных институтов общественных инвестиций в США; председательствовал в Совете Федерального резервного банка Филадельфии.

Источник: Katz В., Nowak J. 2018. *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Публикуется с разрешения издательства «Strelka Press».

Эта иерархически стройная и упорядоченная, как в учебнике, картина сегодня коренным образом меняется. Центр власти смещается под действием мощных демографических, экономических и социальных сил. Власть опускается с государственного уровня на уровень города и городской агломерации; в горизонтальной плоскости она растекается от правительства к государственным, частным и некоммерческим структурам; а глобально — распространяется вместе с транснациональными потоками капитала, торговли и инноваций.

Эта трансформация подрывает традиционные представления о том, где должна располагаться власть, какие люди и институты ею распоряжаются и как происходят важные социальные преобразования. В наше время — время обострения политических разногласий и отсутствия общих ориентиров — лидеры нового типа переворачивают привычные понятия о том, кто на самом деле решает проблемы.

Власть теперь устроена не так, как раньше. Сегодня она в меньшей степени принадлежит правительству и во многом зависит от рыночного потенциала, который напрямую связан с концентрацией экономических, физических и социальных активов в конкретных местах. Она всё меньше определяется масштабом влияния того или иного уровня государственной власти, и всё больше — силой общественного воздействия, обусловленной сотрудничеством всех секторов.

Реализация власти тоже происходит по-новому. Административно-командная система утратила способность справляться с делами, и поставленные задачи выполняются благодаря коллективным усилиям гражданского общества, государственных органов и частных институтов. Осуществляют власть и обуславливают её теперь лидеры и институты, которые конвертируют рыночную и общественную силу в фискальную, финансовую и политическую власть.

В итоге рычаги власти всё чаще оказывается в руках тех, кто решает проблемы. И таких людей сегодня становится всё больше именно на местном уровне, в городах и городских агломерациях по всему миру.

Новый локализм воплощает новую реальную власть. Это наиболее подходящий для XXI века способ решения современных проблем, связанных с глобальной экономической конкуренцией, бедностью, издержками социального разнообразия и обеспечением экологической устойчивости. Для ясности надо сказать, что действия на местах не отменяют необходимости федерального правительства как регуляторной и распределительной платформы; по идее местные власти должны были бы идеально дополнять органы действующей федеральной власти, а в такие времена, как наши, стать средством против дисфункции этих органов. Кроме того, новый локализм отражает многозначность понятия «город»: это одновременно территориальная единица, региональная экономическая система, рынок товаров и услуг, объединения лидеров, представляющих государство, бизнес и гражданское общество, а также место общей культуры и ценностей.

Сегодня прогресс очевиден. Передовые города и городские агломерации изобретают новые модели роста, управления и финансирования. Создатели этих невиданных прежде, оригинальных моделей сознательно и целенаправленно делают ставку на всеобъемлющие и устойчивые результаты, считая это залогом успеха на рынке.

Рост. Чтобы подстегнуть рост, города-новаторы, опираясь на свои наиболее развитые секторы, извлекают прибыль из результатов научных исследований, развивают бизнес и создают качественные рабочие места. Местные лидеры реформируют систему образования с целью снабдить рабочих навыками, необходимыми в передовых областях экономики, и пытаются решить проблему хронической бедности за счёт развития дошкольного образования и стратегий перехода прямо «от школы к карьере». Местные лидеры создают общественное и физическое пространства, обеспечивающие беспрепятственный обмен идеями и непрерывный процесс изобретения и внедрения новых продуктов и технологий. Помимо этого, они способствуют снижению выбросов углекислого газа в атмосферу, осваивая возобновляемые источники энергии, развивая в городах пешеходные зоны, велосипедные полосы и доступный общественный транспорт, очищая водостоки при помощи зелёной инфраструктуры и перепрофилируя общественные здания с учётом энергоэффективности.

Управление. Чтобы ускорить рост, города-новаторы используют такие формы управления, которые учитывают интересы как местной администрации, так и бизнеса, благотворительных организаций, университетов и широкой общественности. Управление основано на сотрудничестве, а не на принуждении; решения принимаются с помощью сетевого взаимодействия, а не только избранными руководителями. В таком управлении применяется итеративный подход к решению проблем, а не жёсткое и директивное нормотворчество. Управление осуществляется через новые институты, призванные укрепить легитимность власти за счёт предприимчивости частного и некоммерческого секторов.

Финансы. Чтобы капитализировать рост, города-новаторы задействуют широкий спектр инструментов для финансирования инвестиций в инновации, инфраструктуру и инклюзивные инициативы. Города вкладывают средства в собственное будущее, обращая свою рыночную власть в инвестиционно привлекательные физические активы. Возникают новые способы городского финансирования, когда средства местных общин, государственные средства и иностранный капитал объединяются и размещаются в виде инвестиций с учётом требований местной экономики и интересов местного населения. Публичный сектор занимается инвестициями в физический и человеческий капитал, инфраструктуру и детей, используя для этого не только традиционные механизмы (опросы населения и референдумы), но и новые, такие как захват стоимости. Частный и некоммерческий секторы поддерживают инновационную деятельность, инвестируя в компании и финансовые институты, которые помогают превращать результаты научных исследований в материальный продукт. Чтобы добиваться положительных результатов на этих направлениях, органы местной власти начинают выполнять свои долговые обязательства, более продуктивно использовать общественные активы и вкладывать налоговые поступления в перспективные проекты.

Новый локализм как явление только зарождается и находится на стадии становления. Суровая реальность заключается в том, что столь революционное перераспределение ответственности не влечёт за собой делегирования полномочий и ресурсов. Проблемы XXI столетия решаются в условиях, сложившихся в XX веке, финансовые и институциональные механизмы которого устарели. Если коротко, то города должны стать местом, где решаются мировые проблемы, начать выращивать лидеров нового типа и изобретать новые виды финансовых и посреднических институтов, более соответствующие духу времени. Города и их партнёры должны заново продумать всё — от собственных обязательств, прописанных в их контрактах мелким шрифтом, до возможностей межсекторального сотрудничества и управления общественными активами.

В действительности всё больше городов уверенно отвечают на этот вызов. В условиях реструктуризации экономики на передний план выходят высокопродуктивные производства с высококвалифицированным персоналом, организованные в кластеры и расположенные в урбанизированных районах с высокой плотностью населения. Вместе с изменением демографической ситуации подобная экономическая динамика повышает рыночную стоимость и увеличивает рыночную власть этих районов. Новые технологии, позволяющие создавать беспилотные автомобили и оказывать персонализированную медицинскую помощь, не только изобретаются в городах; здесь же они проходят испытания и применяются. Города — это передний край зарождающейся новой экономики.

Смена инстанций и способов решения Соединёнными Штатами своих проблем свидетельствует о том, что новый локализм только формируется. Коренящийся в самых глубинах американского гражданского общества, новый локализм в его нынешнем виде является порождением кризиса местных экономик и реакцией на проблемы, не решённые высшими органами власти. Необходимо действовать, чтобы не дать городам и городским сообществам зачахнуть. Новый локализм возникает осознанно и по необходимости, как ответ на ограниченные возможности местного публичного сектора и узость взглядов традиционных частных инвесторов. Совмещение экономических кризисов, отсутствие решений наверху и приверженность американцев принципу субсидиарности — всё это делает новый локализм неотложным и неизбежным.

У нового локализма есть все задатки для того, чтобы пережить время кризисов и перемен и обратить в свою пользу глубокие экономические и демографические изменения, которые произошли в США за последние 40 лет и привели к возрождению городов. Города проходят переоценку на рынках, и новый локализм становится той силой, которая поможет лидерам обращать рыночную власть в ресурсы для финансирования будущего. Так в наш век будут выживать и процветать города и городские сообщества.

Популизм и новый локализм

Хотя подъем громогласного популизма привлёк значительно больше внимания, чем спокойная деятельность, характерная для нового локализма и связанная с решением конкретных проблем, и популизм, и новый локализм возникли как следствие структурных изменений, которые привели к широкомасштабному бюджетному кризису и вызвали у людей неуверенность в завтрашнем дне и тревогу за будущее их культуры.

Может возникнуть искушение увидеть в новом локализме всего лишь побочный продукт агрессивного популизма, волной прокатившегося по США и Европе. В сущности, популизм — это бунт против элит, как экономических, так и политических. Постепенно меняя национальный дискурс, популисты — вольно или невольно — подрывали престиж государственной власти и надгосударственных институтов и вселяли в людей из локальных сообществ уверенность в собственных силах. Заявленное стремление администрации Трампа к «деконструкции административного государства» странным образом возвышает город-полис, делая его центром деятельности по решению проблем [Rucker, Costa 2017].

Мы считаем, что сети сотрудничества, связывающие адептов нового локализма, способны нейтрализовать нарастающее влияние правого популизма и сыграют роль культурной прививки против его идей. Популизм породил ностальгическую по направленности, националистическую по тону и нативистскую по сути политику, главными проводниками которой в Америке стал Дональд Трамп, а в Великобритании — коалиция сторонников Брекзита. Политики-популисты призывают возводить стены, буквальные и фигуральные, которые затормозят то, что является сутью современной экономики: свободное движение людей, товаров, капитала и идей через границы.

Левый популизм, свободный от национального и этнического шовинизма, тем не менее тоже склонен к ностальгии по миру, которого больше нет. Для многих его сторонников характерен слишком упрощённый взгляд на международные торговые соглашения и глобальные экономические институты. Взгляд Берни Сандерса на федеральную власть как на центр решения большинства проблем, как и представление Дональда Трампа об экономическом национализме, не подходит для новой глобальной и локальной реальности.

И всё же популизм, определивший в США исход президентских выборов в 2016 г., и новый локализм возникли во многом из одного источника. Им стал затянувшийся процесс реструктуризации экономики и преобразования общества, который увеличил разрыв между богатыми и бедными в стране и пошатнул основы национальной идентичности. Главное отличие в том, что популизм перерос в государственную политическую стратегию, эксплуатирующую эти проблемы, а новый локализм стал философией, помогающей эти проблемы разрешать.

В отличие от правого популизма, новый локализм отвергает этноцентризм, приветствуя этническое разнообразие, не пытается отгородиться, но проповедует открытость и интерес к другим людям. В отличие от крайних проявлений левого и правого популизма, новый локализм руководствуется прагматизмом, а не идеологическим рвением. Новый локализм строит далеко идущие планы; популисты не предлагают ничего, кроме возвращения в прошлое.

Век глобализма ставит перед человечеством весьма серьёзные проблемы. Но реальные решения этих проблем придут снизу. Популизм более прогрессивного толка, призывающий к укреплению социальной защиты, увеличению инвестиций в инфраструктуру и образование, защите потребителей и фундаментальных демократических принципов от избыточного влияния денег, возвращающихся в политике, может стать верным союзником нового локализма.

Однако, как мы показываем в этой книге, практические решения проблем экономического роста, экономической инклюзии и экологической устойчивости чаще обнаруживаются на местном, а не на государственном уровне. Федеральное правительство и власти штатов, кажется, не способны адекватно и последовательно реагировать на возникающие сегодня проблемы. Обострение межпартийной борьбы и политическая поляризация заводят в тупик работу Конгресса и законодательных органов штатов, дискредитируя саму идею представительной демократии.

Положение осложняется структурными бюджетными проблемами. В книге «Правление мертвецов» («Dead Men Ruling») Юджин Стёрли из Института урбанизма показывает, что увеличение выплат по государственной системе социального страхования, программам медицинского страхования и медицинской помощи нуждающимся без учёта детских пособий, а также выплат по госдолгу обусловлено решениями Конгресса прошлых созывов (отсюда и название книги) [Steuerle 2014]. В качестве обоснования своих выводов он ссылается на прогнозы бюджетного управления Конгресса, согласно которым к 2026 г. федеральное правительство будет тратить по 4,1 трлн долларов в год только на социальное обеспечение, сокращая капиталовложения в жилищное строительство, инфраструктуру, образование, научные исследования и разработки [U. S. Congressional Budget Office 2016]. Иными словами, Конгрессу недостаёт «фискальной свободы», чтобы вкладывать бюджетные средства в новые начинания.

Следовательно, неспособность федерального правительства делать масштабные инвестиции в будущее — вкладывать средства в инновационные научные исследования, создавать более соответствующую экономической ситуации XXI века инфраструктуру, поддерживать образование и другие проекты, которые могли бы повысить уровень экономической инклюзии — была предопределена заранее, задолго до раскола в Конгрессе и прихода в Белый дом администрации Трампа. Ответственность за всё это автоматически легла на плечи общества, и граждане охотно взяли её на себя.

Одновременно с национализацией политики происходила локализация деятельности, связанной с решением конкретных проблем.

Преимущества деятельности на местах

Городам и округам удаётся решать проблемы, потому что у них это получается. Для функционирования наукоёмких производств, играющих в экономике США всё более активную роль, требуется сочетание ресурсов, свойственное многим городам и городским агломерациям Америки: вокруг «якорных» научно-исследовательских институтов образуется экосистема взаимодействующих между собой фирм, предпринимателей, инвесторов и финансовых посредников. И не беда, что в условиях зарождения новой экономики приходится подвергать переосмыслению многие традиционные понятия, такие как доступность, плотность, аутентичность и «городской костяк» (исторические здания, традиционная сетка улиц, благоустроенные набережные, учреждения культуры), который есть в центре любого большого или маленького города.

По мере появления новых технологий роль города возрастает. Возможность коммерческого использования результатов фундаментальных и прикладных научных исследований, проводящихся в университетах, лабораториях и частных компаниях, ускоряет процесс изобретения новых технологий. Ощутимый прогресс в этой области позволяет городам открывать для себя новые способы наращивания стоимости и создания новых предприятий и рабочих мест. Так, в Чаттануге была создана интеллектуальная электросеть, Питтсбург стал площадкой для обкатки беспилотных автомобилей, а в Чикаго для удобства предпринимателей и технологических компаний запустили портал открытых государственных данных. Будучи сам рынком, город может создавать ещё и другие рынки, используя для этого тонкие и новые методы.

Технические достижения помогают городу развиваться гораздо быстрее, что выгодно отличает их от неповоротливого законодательства. Федеральное правительство и правительства штатов всё чаще оказываются неэффективными; традиционная власть разучилась быстро и разумно действовать. Город же способен привлекать средства из публичных, частных и некоммерческих источников для создания альтернативных способов быстрой разработки, финансирования и реализации решений. Города становятся испытательным полигоном для самых разнообразных инноваций — чартерных школ, «умных» счётчиков, мобильных приложений, социальных предприятий, и за каждой из инноваций скрывается простая и дерзкая мысль: «Я могу это сделать лучше».

Механизм решения проблем также трансформируется: сегодня всё больше внимания уделяется инициативам на местах. Сложные проблемы, связанные с изменением климата, социальной мобильностью или влиянием новых технологий на занятость, должны решаться инновационными методами с применением комплексного подхода, а не в приказном порядке. Как писал политический аналитик Юваль Левин, «именно отсутствие простых ответов заставляет огромное число наших граждан самостоятельно искать решение, а не ждать, пока кто-то найдёт его в Вашингтоне» [Levin 2016: 5].

Благодаря междисциплинарным и межсекторальным сетям города, в отличие от государственной или региональной бюрократии с её вертикальной иерархией, способны мыслить нестандартно. Государственное управление транспорта будет решать транспортные проблемы (например, связанные с дорожными пробками) транспортными методами, скажем, расширением проезжей части (человеку с молотком всюду мерещатся гвозди). Тогда как город будет, скорее всего, искать решение в другом месте и может найти его, не исключено, в сфере жилищной политики, землепользования или технологий.

Города и другие поселения способны отыскивать более удачные решения сложных проблем, потому что находятся ближе к земле и, в противоположность бюрократической машине, действуют естественно, слаженно и находчиво. Кроме того, они могут бросить на решение одной и той же проблемы больше сил и сделать это самыми современными методами с применением новейших технологий. Так, мэр Луисвилля Грег Фишер и мэр Чикаго Рам Эмануэль убедили предпринимателей взять на себя решение социальных проблем, предложив им рассматривать город как стартап.

Культура добровольного служения обществу зародилась на местах. В городах мы находим десятки тысяч институтов — церквей, общественных организаций, ассоциаций предпринимателей, благотворительных организаций, — которые играют важную роль в решении самых трудных проблем, встающих перед местными жителями и их семьями.

Бывший сенатор от штата Нью-Йорк Дэниэл Патрик Мойнихэн на протяжении всей своей долгой карьеры пытался доказать, что федеральная власть должна обеспечивать надёжную основу для социального благополучия граждан и их семей, но она не может заменить общественные институты. Выступая на Национальной лиге городов в 1985 г., он говорил: «Федерализм не система управления, придуманная отцами-основателями по причине отсутствия в этой большой стране телефонов <...> Федерализм стал фундаментальным воплощением американского понимания Завета как договора с Богом» [Moynihan 1985].

Нет сомнений в том, что многие проблемы, с которыми сталкиваются города (от хронической бедности и стареющей инфраструктуры до унаследованных обязательств, вытесняющих важные статьи из расходной части бюджета), трудно преодолевать. Но наиболее креативные решения будут появляться как следствие инициатив на местах — там, где открываются школы, создаются рабочие места, составляются бюджеты, подписываются контракты и принимаются инфраструктурные решения.

Город имеет и ещё одно преимущество перед государством: это способность гибко и оперативно реагировать на возникающие проблемы и открывающиеся возможности. Федеральная власть далеко не всегда разумно тратит средства на устранение последствий антропогенных кризисов (таких как банкротство Детройта или массовые беспорядки в Фергюссоне и Балтиморе) и решение проблем, связанных с масштабными демографическими изменениями или технологическими прорывами. Неуклонное расширение программ социальной защиты с жёсткими критериями предоставления льгот превратило правительство в начисто лишённого гибкости неповоротливого истукана. В этом смысле любые маленький город или благотворительная организация регионального значения обладают гораздо большей свободой при выборе объекта для размещения инвестиций, чем высокая правительственная инстанция.

Ещё одно важное преимущество ситуативного решения проблем перед централизованным стратегическим планированием заключается в том, что такие решения легко поддаются кастомизации. Понимание потребностей данного конкретного места помогает более рационально использовать ресурсы. Так, слабый рынок Детройта нуждается в сносе ветхих зданий, чтобы город смог повысить свою ценность; тогда как Бостону, где рынок перегрет, для того чтобы удовлетворить спрос, нужно, наоборот, беречь существующее и строить новое жильё. Федеральное правительство и законодательные органы штатов, как правило, предлагают стандартные, одинаковые для всех решения и по политическим причинам предпочитают равномерно распределять общественные ресурсы, размазывать их, как арахисовую пасту.

Новый локализм против всеобщей уравниловки. Он даёт возможность городам сосредоточиться на актуальных для них проблемах, а не на тех, которые считают актуальными государственная власть или поддерживающие её группы избирателей в целом по стране. Новый локализм признаёт и уважает раз-

личия между регионами. Сила государства не только в политическом «единстве нации», но и в наличии множества энергетических центров, готовых к инновациям и экспериментам.

Города обладают ещё одним несомненным достоинством — они способны перенимать друг у друга городские инновации, копируя инновационные практики, изобретённые в одном городе, и применяя их с необходимыми изменениями в другом. Все города, развитые и развивающиеся, старые и новые, большие и маленькие, сталкиваются с одинаковыми проблемами. Когда множество самых разных городов одновременно занимаются решением одной и той же задачи, вероятность возникновения чего-то нового и оригинального значительно выше, чем когда решением этой же задачи занимается одна узкоспециализированная федеральная служба. Если города объединяются для достижения общей цели, которая ещё и поддаётся количественной оценке, как это происходит сегодня в отношении проблемы изменения климата, интерес к новым воспроизводимым решениям и проверенным финансовым механизмам повышается [Alvarez 2017]. Единодушные мэров сотен американских городов, проголосовавших за возвращение в Парижское соглашение по климату 2015 г., свидетельствует об укреплении власти нового локализма. Коллективные договорённости и совместные кампании неизбежно должны затронуть и такие важные для общества (и города) темы, как дошкольное образование, снижение преступности и перспективы развития транспорта.

Что будет дальше: наш план

Эта книга представляет собой рассказ о зарождении и становлении нового локализма. Но в ней говорится ещё и о том, что должно произойти в будущем, ибо мы абсолютно уверены, что, если новый локализм собирается заполнить собой вакуум, образовавшийся в местах бездействия высших органов власти, ещё многое предстоит сделать.

Структурную основу этой книги составляют пять ключевых положений, относящихся к новому локализму. Первое: *новый локализм и местная администрация — это не одно и то же*. Под новым локализмом мы понимаем сетевое межсекторальное взаимодействие, направленное на решение проблем и создаваемые в процессе взаимодействия институты, помогающие решать эти проблемы. Лидеры местных администраций постепенно осознают горизонтальную природу власти и начинают привлекать к работе партнёров из частного и некоммерческого секторов.

Второе: *децентрализация власти и деятельности, связанной с решением проблем, с переходом на местный уровень не отменяет исключительной важности федерального правительства и правительств штатов*. Происходящие сегодня на низовом уровне перемены заставляют всерьёз задуматься о реформировании определённых аспектов федерализма с прояснением полномочий разных уровней власти и рассмотрением открытых новым локализмом возможностей более гибкого подхода к решению проблем социальной справедливости.

Федеральная власть должна заниматься делом, которое никто за неё не сделает. А именно: обеспечивать национальную безопасность, укреплять социальную защиту граждан, гарантировать соблюдение их конституционных и гражданских прав, грамотно финансировать строительство объектов государственной инфраструктуры, охранять природные ресурсы, защищать целостность рынков, а также поощрять научные исследования, инновации и высшее образование, чтобы сохранять конкурентоспособность страны.

Власти штатов тоже играют немаловажную роль, предоставляя возможность городам укреплять свою экономику и привлекать дополнительные средства для дальнейшего роста. Кроме того, они финансируют публичные учреждения высшего образования и оказывают помощь муниципалитетам, если

местных бюджетных средств не хватает для выполнения обязательств в отношении базового образования и для оказания других обязательных услуг.

Третье: *новый локализм — это пространство для решения проблем, которое по необходимости должно быть открыто для новых идей и самых разных групп избирателей.* И в данном случае не стоит обращать внимания на то, что слово «локализм» часто используется как синоним провинциальности и подразумевает узость взглядов. Новый локализм — движение, которое подразумевает одновременно глобальную трансформацию и местную компетентность, ставит во главу угла инновационность, не пытаясь сохранить статус-кво.

Четвёртое: *новый локализм может проявляться на разных географических уровнях — района, города, округа или агломерации.* Теоретически конкретное нововведение нужно разрабатывать и внедрять соответственно тому уровню, для которого оно предназначено. Фактически же города и городские агломерации в США, как и в других странах, слишком раздроблены, чтобы считаться с рыночной, социальной или экологической реальностью. По этой причине решение задач происходит на разных уровнях — там, где сторонам удаётся найти и соблюсти общие интересы. В том, что касается города, авторы этой книги остаются реалистами: нас интересует практическая сторона принятия решений, которые действительно что-то меняют, а не якобы идеальные структурные реформы, формулирующие задачу, но редко осуществляющиеся. Ещё мы верим в естественную преемственность, когда удачное решение, принятое сегодня на местном уровне, завтра преодолевает искусственные границы и становится общим для всего города.

Несмотря на то что эта книга в основном посвящена городам и пригородам, собранный в ней материал можно с лёгкостью отнести и к сельской местности. Уроки и принципы, почерпнутые из удачных городских инициатив, в частности, относящиеся к качественному обустройству среды обитания и «изобретательному» обучению (*inventive education*), можно с тем же успехом применить и на селе, потому что, несмотря на общепринятое мнение, разрыв между городом и деревней не так уж и велик. В результате процесса децентрализации половина жителей сельских поселений фактически проживает на территории городских агломераций и теоретически может пользоваться преимуществами «умных» и стратегических городских решений и интенсивными внутригородскими связями [Metropolitan Policy Program 2007: 7].

Пятое: *новый локализм в своей наиболее яркой форме возник в США в результате небывалого обострения межпартийных противоречий и, как следствие, исключения федерального правительства и правительств штатов из числа надёжных партнёров.* В книге мы рассказываем в основном о городах США, но приводим важные примеры и из мирового опыта, имеющие, в частности, отношение к сферам управления и финансов. И как в случае с сельской местностью, этот материал может быть использован в любой стране в силу воспроизводимости городских решений и взаимосвязанности городских финансовых инструментов в современном мире.

С учётом перечисленного мы движемся дальше согласно плану, представленному ниже.

В главе 2 более глубоко проанализируем новый локализм, расскажем о его зарождении и переходе от ранней фазы, когда движение занималось в основном городским благоустройством и плейсмейкингом, к полному переключению внимания на растущие секторы глобальной экономики. Эволюция нового локализма демонстрирует качественные отличия принципов этого движения от применявшихся в прежние времена методов вмешательства сверху, когда решения принимались на правительственных верхах. Новый локализм не полагается исключительно на публичный сектор, его поддерживают разветвлённые сети институтов и лидеров. Это движение организовано горизонтально, а не вертикально,

и оно приветствует воспроизводимость своих решений. Новый локализм — одновременно локальное и глобальное движение, так как удачные решения с одинаковой вероятностью могут возникать как дома, так и за границей, как в больших, так и в малых городах.

Глава 3 начинается с простой констатации: *всё изменилось*. Глобализация, головокружительный технический прогресс, демографические изменения и финансовая реструктуризация — всё это породило в высшей степени динамичный мир огромных возможностей, но вместе с тем и мир экономической нестабильности и неуверенности в завтрашнем дне. Сочетание самых разных сил привело к политической нестабильности на государственном уровне и глубоким преобразованиям на местах. С одной стороны, появились предпосылки для возрождения популизма и неонационализма: народ, оставленный правительством, ополчился против тех, кого считал малоэффективными лидерами, неспособными предоставить защиту от нарастающих трудностей. С другой стороны, возник жизнеутверждающий локализм. В условиях гибкой сетевой экономики выигрывают гибкие и объединённые в сети сообщества, что существенно расширяет спектр возможных решений.

В следующих трёх главах мы рассматриваем новый локализм в действии, подробно наблюдая за его развитием в трёх городах — Питтсбурге, Индианаполисе и Копенгагене (Дания). В случае каждого города мы имеем дело с какой-то новой практикой, которая становится там нормой и может быть законодательно закреплена и впоследствии внедрена в других городах, сталкивающихся с теми же проблемами.

В главе 4 мы рассказываем о новой модели развития Питтсбурга, одного из старейших промышленных городов США, который сегодня является мировым лидером в области робототехники и беспилотного транспорта, а также штаб-квартирой таких серьёзных компаний, как Google и Amazon.

В главе 5 речь идёт об истории Индианаполиса, города, который за несколько последних десятилетий сумел возродиться, в частности благодаря созданной здесь сложной системе сетевого управления. Местные сети функционируют на разных уровнях с разной степенью формализации и направленности.

Истории Питтсбурга и Индианаполиса важны, так как показывают, что при правильно организованном руководстве можно найти качества, никак не связанные с прошлым, и использовать их так, чтобы поставить город в один ряд с крупнейшими экономическими центрами страны и мира. Оба города являются собой образец тесного взаимодействия публичного, частного и некоммерческого секторов, пример способности городских сообществ находить и использовать свои уникальные качества, совершенствуя культуру коллективного действия. Это истории о скромных тружениках, руководителях частных и некоммерческих организаций, в которых соединяются способность к сотрудничеству, стратегическое мышление и чёткое понимание общественной пользы.

Питтсбург и Индианаполис важны ещё и потому, что это промышленные центры, расположенные внутри континента. Их истории не будут повторять общеизвестные истории Кремниевой долины и Нью-Йорка. В США нет так называемой глубинки. В других главах мы ссылаемся на примеры прибрежных городов, но обращаем внимание читателя на удивительные вещи, происходящие в том числе и в Чаттануге, Цинциннати, Канзас-Сити, Оклахоме и Сент-Луисе. Истории этих городов подтверждают тезис Стива Кейса о «подъёме остальных» (*the rise of the rest*)¹ и в очередной раз показывают, что мощь национальной экономики распределяется на территории страны неравномерно.

Новый локализм должен будет ускорить темпы инновации и структурных преобразований, если собирается принять вызов времени и справиться с бюджетным дефицитом, возникающим из-за дискреци-

¹ См. подробнее: [Case 2022]. — *Примеч. ред.*

онных расходов и увеличения пенсионных и других социальных обязательств. Чтобы понять, как это можно сделать, нужно обратиться к опыту Копенгагена, о котором мы расскажем в главе 6. Это история о том, как город использовал публичную корпорацию с правом осуществления коммерческой деятельности для эффективного размещения публичных активов и, таким образом, финансировал строительство инфраструктуры. В данном случае европейский пример вполне уместен: США сильно отстают от многих стран Европы и Азии в использовании рыночных механизмов в общественно полезных целях. В государственном бюджете Соединённых Штатов слишком много средств остаётся лежать мёртвым грузом. Активизировать рынки — одно дело; это обязанность публичного сектора; но упускать возможность извлечения общественной пользы из того, что общество само создаёт, — дело другое.

Глава 7 посвящена экономической инклюзии как неотъемлемой составляющей городского развития, управления и финансирования. Городские сообщества должны целенаправленно вовлекать своих членов в развитие и предоставлять возможности; и в этой главе мы рассказываем о том, какие стратегии можно использовать для этой цели: развитие вокруг «якорных» институтов, реформирование образования, молодёжные программы и стратегии, построенные на социальном капитале. В управлении также должны быть задействованы широкие круги заинтересованных лиц, представляющих всё разнообразие городского общества, что на деле зачастую оказывается, скорее всего, желаемым, а не действительным. Единого способа осуществить инклюзию не существует, но отсутствие целенаправленного стремления к инклюзивности затрудняет долгосрочный экономический рост и подрывает идею демократии.

В главе 8 говорится о финансах и о трудностях, связанных с созданием финансовых продуктов и посредников на местном и региональном уровне с учётом рыночной дисциплины и общественной пользы. Благотворители, социальные инвесторы, некоммерческие посредники, высшие учебные заведения и публичный сектор — все стремятся увеличить инвестиции со стороны частного сектора. Инновационная деятельность в сфере финансов происходит в пограничных областях между секторами, и в процессе этой деятельности рождается новая область городского финансирования.

В главе 9 обсуждаются «большие идеи», основанные на выводах, которые были сделаны в главах об инклюзии и городских финансах; также мы обращаемся к тому, что стало понятным при изучении истории трёх городов. Чтобы управлять будущим, города должны находить новые способы инвестирования в инновации, инфраструктуру и инклюзию, используя местный капитал и подключаясь к глобальным инструментам и институтам. Идеи, представленные в этой главе, не просто осуществимы, но должны быть осуществлены. Инновационные районы, располагающиеся, как правило, близ университетов и медицинских центров, могут стать для местных жителей собственным инвестиционным сектором, привлекая средства пенсионных фондов и университетских дотаций. Государственные корпорации в силах заниматься регенерацией промышленных территорий и финансированием крупномасштабных инфраструктурных проектов, увеличивая доход от использования земли и зданий, находящихся в публичной собственности, без увеличения налогов. Города в состоянии были бы участвовать в общенациональной, финансируемой за счёт местных средств кампании по инвестированию в детское образование на основании объективных исследований и согласно проверенным моделям с прицелом на то, чтобы каждый ребёнок по достижении среднего возраста гарантированно мог бы причислить себя к среднему классу.

Подобные идеи показывают, что города далеки от разорения, что у них есть возможности для того, чтобы привлекать средства из государственных, частных и некоммерческих источников и вкладывать их в решение своих задач передовыми методами. Это смелые идеи, и они неизбежно вызовут много споров. Но именно для того мы и писали книгу, чтобы рассказать о том, что уже происходит в области ускорения городского развития и инклюзии, и попытаться представить, что ещё можно и нужно сделать, чтобы продолжать двигаться вперёд.

Заключительная глава книги — призыв к действию. Если город — это место, где происходит конвергенция локального и глобального, то грамотные лидеры и правильно сформированная гражданская культура — залог продуктивности этой конвергенции. Чтобы город — будь то Эри в Пенсильвании или Абилин в Техасе — развивался, лидеры должны приходить из всех без исключения слоёв общества. Ради увеличения числа городских лидеров и повышения их способности решать задачи можно воспользоваться теориями сетевого интеллекта, которые создавались для улучшения работы корпораций.

Чтобы получить от лидеров и гражданской культуры максимальный результат, нужны эффективные институты. Институты, доставшиеся в наследство нынешним городским лидерам, как внутригородские, так межгородские, создавались в условиях другой рыночной и политэкономической ситуации. Во времена, когда столь многое меняется, важно, чтобы местные лидеры для решения сложных проблем взяли на себя трудную задачу по обновлению институтов или созданию новых.

Организационной деятельностью должны заниматься не только городские лидеры. Для того чтобы во времена, когда города являются двигателем развития, федеральные власти и власти штатов, глобальные корпорации, финансовые институты и международные организации могли разбираться в городских делах, им следует реформировать свои практики и принять города в качестве полноправных партнёров. Стремительное развитие ориентированных на город и готовых делиться знаниями финансовых посредников и инвестиционных фондов уже не за горами. Также как прошлые периоды политической и экономической нестабильности привели к возникновению таких государственных институтов, как Федеральный резервный банк и Управление социального обеспечения, в эпоху нового локализма города создадут для себя свои институты. История повторяется, только теперь этот процесс затрагивает город.

В условиях неопределённости и раздражения на федеральном уровне новый локализм прокладывает путь к обновлению страны и созданию более конкурентоспособного, устойчивого и инклюзивного общества. Он может разблокировать и приумножить триллионы долларов частных и некоммерческих средств, создавая рынки и помогая гражданам находить способы инвестировать в социальную сферу. Новый локализм поможет Америке высвободить энергию и капитал и вложить их в будущее. Он может сделать Соединённые Штаты более демократичным государством, потому что решает более насущные задачи, предоставляя больше возможностей для участия простым гражданам, и делает это регулярно, а не только перед выборами.

И самое главное: когда граждане видят, что их наболевшие проблемы действительно решаются, а не только обсуждаются на дебатах противоборствующих партий, можно говорить о том, что новый локализм восстанавливает в США политическое равновесие и здравомыслие, а значит, и доверие к правительству.

Так происходит перестройка государства и обновление мира — снизу вверх.

Литература

Alvarez L. 2017. Mayors, Sidestepping Trump, Vow to Fill Void on Climate Change. *New York Times*. June 26.

Case L. 2022. *The Rise of the Rest: How Entrepreneurs in Surprising Places are Building the New American Dream*. New York: Avid Reader Press.

Levin Y. 2016. *The Fractured Republic: Renewing America's Social Contract in the Age of Individualism*. New York: Basic Books.

Metropolitan Policy Program. 2007. *Blueprint for American Prosperity: Unleashing the Potential of a Metropolitan Area*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Moynihan D. P. 1985. *President Reagan and Chairman Morrill: A Constitutional Reflection, Address to the National League of Cities, March 24*. (Daniel P. Moynihan Papers at the Library of Congress). URL: www.loc.gov/rr/mss/moynihan/moynihan-home.html.

Rucker P., Costa R. 2017. Bannon Vows a Daily Fight for Deconstruction of the Administrative State. *Washington Post*. February 23.

Steuerle C. E. 2014. *Dead Men Ruling: How to Restore Fiscal Freedom and Rescue Our Future*. New York: Century Foundation Press.

U.S. Congressional Budget Office. 2016. Updated Budget Projections: 2016 to 2026 (Congressional Budget Office, March 2016). URL: www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51384-marchbaselineonecol.pdf

NEW TRANSLATIONS

Bruce Katz, Jeremy Nowak

The New Localism (excerpt)

KATZ, Bruce—co-founder of New Localism Advisors; visiting professor at the London School of Economics. Address: Hagton str., London, WC2A 2AE, UK.

Email: bruce.katz@thenewlocalism.com

NOWAK, Jeremy (1952–2018)—creator of the Reinvestment Fund; chaired the Board of the Philadelphia Federal Reserve Bank.

Source: Katz B., Nowak J. (2018) *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Published with the permission of the Publishing house “Strelka Press.”

Abstract

The New Localism is a book about cooperation among the state, business and civil society, whose joint efforts, according to the authors, create the genetic code of social change today. The book provides an analysis of the development trajectories of three cities: Pittsburgh and Indianapolis in the United States, and Copenhagen in Europe. Through an exploration of the histories of these cities, Bruce Katz and Jeremy Novak illustrate the work of the new models of development, governance and financing. In addition to examining the historical context of the emergence of new localism, the authors endeavor to predict its future based on its successes and challenges.

The Journal of Economic Sociology publishes the first chapter of the book, “Reimagined Power”, where the authors consider the evolving dynamic of power. They observe a shift from the vertically organized command-administrative system towards a web of horizontal relations that connect diverse sectors of society—state (public), commercial (private) and non-commercial—within local communities. The authors contend that power in the future will rest with problem solvers, thus challenging the conventional notion of power as the ability to coerce or effectively influence individuals’ behavior and decisions.

Keywords: power; populism; control; social change; the economic growth; new localization.

References

- Alvarez L. (2017) Mayors, Sidestepping Trump, Vow to Fill Void on Climate Change. *New York Times*, June 26.
- Case L. (2022) *The Rise of the Rest: How Entrepreneurs in Surprising Places are Building the New American Dream*, New York: Avid Reader Press.
- Levin Y. (2016) *The Fractured Republic: Renewing America’s Social Contract in the Age of Individualism*, New York: Basic Books.
- Metropolitan Policy Program. (2007) *Blueprint for American Prosperity: Unleashing the Potential of a Metropolitan Area*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Moynihan D. P. 1985. *President Reagan and Chairman Morrill: A Constitutional Reflection, Address to the National League of Cities, March 24*. (Daniel P. Moynihan Papers at the Library of Congress). Available at: www.loc.gov/rr/mss/moynihan/moynihan-home.html (accessed 10 May 2023).
- Rucker P., Costa R. (2017) Bannon Vows a Daily Fight for Deconstruction of the Administrative State. *Washington Post*. February 23.

Steuerle C. E. (2014) *Dead Men Ruling: How to Restore Fiscal Freedom and Rescue Our Future*. New York: Century Foundation Press.

U.S. Congressional Budget Office (2016) Updated Budget Projections: 2016 to 2026 (Congressional Budget Office, March 2016). Available at: www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51384-marchbaselineonecol.pdf (accessed 10 May 2023).

Received: November 10, 2022

Citation: Katz B., Nowak J. (2023) Novyy localism [The New Localism (excerpt)]. *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 24, no 3, pp. 58–72. doi: [10.17323/1726-3247-2023-3-58-72](https://doi.org/10.17323/1726-3247-2023-3-58-72) (in Russian).