

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.Е. Чирикова, В.Г. Ледяев

**ВЛАСТЬ
В МАЛОМ
РОССИЙСКОМ
ГОРОДЕ**



Издательский дом
Высшей школы экономики

Москва, 2017

УДК 323
ББК 66.3
Ч-65

*Финансовая поддержка проекта,
результаты которого легли в основу данной книги,
осуществлялась Российским гуманитарным научным фондом
(грант № 14-03-00151) и Научным фондом НИУ ВШЭ
(грант № 14-09-0184).*

Рецензент — заведующий отделом по исследованию
политических институтов и процессов ПНЦ УрО РАН,
доктор политических наук, профессор
О.Б. Подвинцев

Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г.

Ч-65 Власть в малом российском городе [Текст] /
А. Е. Чирикова, В. Г. Ледяев ; Нац. исслед. ун-т «Выс-
шая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы
экономики, 2017. — 414, [2] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-
7598-1579-2 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-1657-7 (e-book).

Монография написана на основе эмпирического исследования вла-
сти в пяти малых российских городах, проведенного в 2011–2015 гг. В ней
рассматриваются ключевые аспекты властных отношений в локальных
сообществах, в том числе: конфигурация и иерархия основных акторов
в городских сообществах, роль региональных акторов в пространстве
локальной политики, взаимоотношения между представительной и ис-
полнительной структурами муниципальной власти, взаимодействия и
коалиции субъектов локальной политики, городские режимы в локаль-
ных сообществах. Проблематика и структура исследования выстроены
в логике анализа городских режимов (urban regime analysis), ставшего
наиболее распространенным способом изучения власти в локальных
сообществах. Основной массив информации был получен с помощью
глубинных интервью с влиятельными городскими и региональными ак-
торами, непосредственно участвующими в городской политике.

Книга рассчитана на специалистов в области политической науки
и социологии, но может быть полезна всем, кто интересуется властью и
городской политикой.

УДК 323
ББК 66.3

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-1579-2

ISBN 978-5-7598-1579-2 (в пер.)
ISBN 978-5-7598-1657-7 (e-book)

© Чирикова А.Е., 2017
© Ледяев В.Г., 2017
© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа эко-
номики», 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Введение	7

Раздел I

ИЗУЧЕНИЕ ВЛАСТИ В ЛОКАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВАХ: МИРОВАЯ И РОССИЙСКАЯ ПРОЕКЦИЯ.....

11

1. Зарубежный опыт изучения власти
в городских сообществах:
основные этапы и модели исследования..... 13
2. Опыт эмпирического исследования власти
в российских городах и регионах..... 36

Раздел II

ЭМПИРИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ВЛАСТИ В МАЛЫХ РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ: ДАННЫЕ И МЕТОД.....

51

3. Цели и задачи исследования..... 53
4. Теоретико-методологические основания исследования..... 58
5. Эмпирическая база исследования..... 66

Раздел III

ВЛАСТЬ В ПЯТИ МАЛЫХ РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ.....

69

6. Город X: типичная иерархия власти..... 71
7. Город Y: акторы и власть в моногороде..... 136
8. Город Z: власть в авторитарной проекции..... 200
9. Город C: кризис власти..... 251
10. Город A: разделенное лидерство..... 294

Раздел IV

ВЛАСТЬ В МАЛОМ РОССИЙСКОМ ГОРОДЕ: ОБЩИЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ.....

347

11. Конфигурация и иерархия основных акторов..... 349

12. Губернатор и его команда в пространстве локальной политики.....	363
13. Взаимоотношения между исполнительной и представительной структурами муниципальной власти	370
14. Взаимодействия и коалиции субъектов локальной политики	376
15. Городские режимы в локальных сообществах	382

Заключение

ЭВРИСТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ТЕОРИИ ГОРОДСКИХ РЕЖИМОВ: РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ	389
--	------------

Литература.....	402
-----------------	-----

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга является итогом работы над исследовательским проектом «Власть в российском городе», выполненным в 2011–2015 гг. Идея проекта принадлежала нашему другу и коллеге профессору Тамбовского университета Дмитрию Сельцеру, за что мы ему очень благодарны. Она показалась нам не только перспективной в содержательном плане, но и удачно вписывающейся в наши научные и профессиональные траектории.

У каждого из нас был свой опыт видения темы и вхождения в нее. Один из авторов на протяжении длительного времени занимался изучением власти и российских элит на уровне региона [Лапина, Чирикова, 1999; 2000; 2002; Чирикова, 2010]; другой в это время размышлял над феноменом власти [Ledyayev, 1998; Ледяев, 2001] и опытом изучения власти в городских сообществах [Ледяев, 2012]. Объединение усилий и научная кооперация нам показались плодотворными. Но это решать читателю.

Книга вряд ли была бы написана без участия и помощи многих людей и организаций. Мы очень признательны нашим коллегам — Владимиру Авдониному, Александру Дуке, Сергею Куприянову, Наталье Лапиной, Виктору Мохову, Петру Панову, Олегу Подвинцеву, Оксане Рябовой, Дмитрию Сельцеру, Любви Фадеевой и другим ученым, участвовавшим в обсуждении основных идей книги, ее отдельных фрагментов и оказавшим поддержку в организации интервью с представителями власти и бизнеса.

Финансовая поддержка проекта, результаты которого легли в основу данной книги, осуществлялась Российским гуманитарным научным фондом (грант № 14-03-00151) и Научным фондом НИУ ВШЭ (грант № 14-09-0184).

Публикация монографии одобрена Издательским домом НИУ ВШЭ, решение Совета ИД от 15 февраля 2017 г.

Мы благодарим Институт социологии РАН и Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» за создание прекрасных условий для работы над темой и интеллектуально стимулирующее окружение.

Некоторые идеи и отдельные фрагменты текста ранее вошли в статьи в научных сборниках и журналах («Вестник Пермского университета», «Вестник Тамбовского университета», «Власть и

элиты», «Знание. Понимание. Умение», «Мир России», «Неприкосновенный запас», «Полис», «Социологические исследования», «Сравнительная политика», «Journal of political power», «Urban affairs review» и др.). Мы благодарны редакторам этих изданий и рецензентам за ценные замечания и советы.

Мы рады, что наша книга публикуется в Издательском доме НИУ ВШЭ. Благодарим коллектив издательства за книгу. Отдельное спасибо Марине Ковалевой за качественную профессиональную редакцию текста.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение власти в городских сообществах является одним из наиболее развитых направлений политической науки и социологии. Начиная с 1920-х годов были проведены сотни исследований, в которых использовались различные теории власти, обобщен большой эмпирический материал, позволивший расширить и углубить знание многих важнейших аспектов общественно-политической жизни [Ледаев, 2012].

Интерес к исследованию власти в городских сообществах обусловлен прежде всего тем, что они могут выступать в качестве модели анализа власти на уровне социума. Исследователей политики всегда привлекали и будут привлекать наиболее важные формы и проявления власти, связанные с деятельностью национальных элит и наиболее влиятельных акторов социетального уровня. Однако проведение систематических исследований власти на этом уровне чрезвычайно затруднено. Масштабы целей и задач чаще всего вынуждают исследователей ограничиваться какими-то отдельными аспектами власти или институтами; при этом им приходится искать доступ к наиболее влиятельным фигурам государственной политики, что совсем не просто даже в странах с устойчивыми демократическими традициями. Более того, интервьюируемые представители политической элиты отнюдь не всегда обладают общим видением ситуации, а значительная часть информации оказывается либо закрытой, либо поверхностной. Наконец, эти трудности кратно увеличиваются при попытках проведения сравнительных исследований, без которых вряд ли возможно понять суть происходящего. Поэтому именно городские сообщества стали для исследователей чем-то вроде фруктовых мушек, используемых биологами для изучения живых организмов: «их много, они разнообразны, значительно менее сложны, чем общества в целом, относительно доступны и часто гордятся, когда их исследуют» [Clark, 1968a, p. 4]. Именно на основе результатов исследований, проведенных в отдельных сообществах, тестировались теории социетального уровня, отрабатывались модели и методы исследования.

Другая причина высокой популярности исследований «локальной власти» заключается в том, что данная сфера властных отношений важна и интересна сама по себе [Mossberger, Clarke,

John, 2012, p. 3–8]. При всей значимости «центральной» политики политическая сфера ею не исчерпывается; функционирование региональных и городских политических систем может касаться деятельности очень больших групп людей, влиятельных организаций и институтов, а степень вариативности властных практик в локальных сообществах дает широкий диапазон для теоретических обобщений. При этом данная сфера властных отношений несравненно ближе к тем, кто, как правило, и составляет основной объект власти, — к людям, живущим на определенных территориях, а потому может вызывать у них повышенный интерес и желание понять, как осуществляется социальное управление и кто определяет основные параметры их жизнедеятельности.

В отечественном обществоведении проблемы власти на локальном уровне обычно рассматривались в русле изучения местного самоуправления с фокусом на его формальных институтах. В последнее десятилетие объектом эмпирического исследования стали властные практики в российских городских сообществах (Н. Борисова, Т. Витковская, В. Гельман, О. Подвинцев, Ю. Пустовойт, О. Рябова, Д. Сельцер, Д. Тев и др.). Однако в целом изучение власти в городских сообществах в России все еще заметно отстает от того, что уже сделано в Европе и Америке, — и по масштабам исследования, и по разработанности его теоретико-методологических оснований. Многие важнейшие аспекты функционирования власти в городских сообществах (конфигурация акторов городской политики, отношения между ними и стабильность коалиций, повестка дня и стратегии режимов, влияние внешних акторов городской политики и др.) не получили должного освещения в отечественной научной литературе. Не вполне востребованным остается и зарубежный опыт изучения власти, отчасти в силу определенного пессимизма, присущего довольно значительному числу отечественных политологов, полагающих, что он не вполне применим к специфической российской реальности.

Эти обстоятельства во многом определили содержательные и теоретико-методологические приоритеты данного исследования, его специфику и особенности. Во-первых, оно в большей степени, чем исследования подобного рода, опирается на зарубежный опыт изучения власти в городских сообществах. Проблематика и структура исследования выстроены в логике анализа городских режимов (*urban regime analysis*). Теория городских режимов практически с момента своего возникновения в конце 1980-х годов стала

наиболее популярным подходом в изучении городской политики в США и к настоящему времени получила широкое признание во многих странах [Mossberger, 2009; Burns, 2015; Stone, 2017].

Во-вторых, предметом данного исследования стали собственно властные практики в городских сообществах, реальные процессы взаимодействия локальных акторов; институциональные основания и реформы системы местного самоуправления, на которых традиционно фокусировали внимание отечественные исследователи, нами рассматривались как характеристики среды, некий фон, на котором это взаимодействие осуществлялось.

В-третьих, проблематика исследования охватывает основные темы и ракурсы изучения власти в локальных сообществах; при этом нами ставилась цель — не размывать анализ смежными проблемами, касающимися отдельных аспектов городской политики, а концентрировать внимание именно на властных отношениях, составляющих ее ядро. В центре нашего внимания были сюжеты, связанные с выявлением и реконструкцией иерархии наиболее влиятельных акторов городской политики, их ресурсной базы, форм влияния, политических интересов и стратегий их реализации, характера взаимоотношений, потенциала конфликта и кооперации, особенностей складывания локальных коалиций и режимов, роли субъектов власти регионального и федерального уровней, институтов гражданского общества и др.

В-четвертых, эмпирическую основу нашего исследования составляют глубинные интервью с влиятельными городскими и региональными акторами, непосредственно участвующими в формировании городской политики. Мы уверены, что именно глубинные интервью могут дать наиболее достоверную информацию о феномене власти и ее многообразных формах и проявлениях, в том числе в городском политическом пространстве.

В-пятых, исследование проводилось в пяти малых городах трех различных регионов России, что уже дает возможность сделать некоторые предварительные выводы и обобщения.

Поскольку подробное объяснение теоретико-методологической рамки, целей и задач исследования будет дано в специальном разделе, здесь мы ограничиваемся описанием логики и структуры книги.

В разделе I представлен зарубежный и российский опыт изучения власти в городских сообществах. Рассматриваются основные этапы развития данной отрасли политической науки и социо-

логии (в большей степени это касается зарубежных исследований), проблематика, теоретико-методологические основания, эмпирическая база, основные результаты, дискуссионные проблемы и направления эволюции.

В разделе II приводятся основные характеристики эмпирического исследования власти в пяти российских городах — его цели и задачи, рабочие гипотезы, эмпирический объект и методы сбора информации, теоретическая рамка.

В разделе III представлены результаты исследования в каждом городе. В описании и анализе результатов исследования мы стремились следовать определенной логике и выделили несколько общих тематических блоков (конфигурация и иерархия основных акторов, роль региональной власти в локальной политике, взаимоотношения между исполнительной и представительной структурами муниципальной власти, взаимодействия и коалиции субъектов локальной политики, городские режимы и др.). Однако в силу различий между властными практиками в локальных сообществах и нашими возможностями их идентифицировать структура каждой из этих глав имела свою специфику. При этом размеры глав оказались неодинаковыми, поскольку в каждом случае получен различный объем информации, к тому же при описании властных практик в первых городах нам пришлось сделать ряд необходимых теоретических отступлений и пояснений.

В разделе IV информация по отдельным кейсам суммируется, анализируется и формулируются предварительные выводы о властных практиках в российских городах. Фактически эта глава представляет собой сжатое изложение основных результатов исследования.

В Заключении дается оценка эвристического потенциала зарубежных моделей исследования власти в контексте их использования для изучения властных практик в российских городах и регионах.

Раздел I

ИЗУЧЕНИЕ ВЛАСТИ В ЛОКАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВАХ: МИРОВАЯ И РОССИЙСКАЯ ПРОЕКЦИЯ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ИЗУЧЕНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И МОДЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Изучение власти в городских сообществах имеет довольно длительную историю¹. Обычно в качестве отца-основателя данной отрасли политической науки и социологии называется американский социолог Флойд Хантер, который еще в начале 1950-х годов провел эмпирическое исследование, специально посвященное изучению власти на уровне города [Hunter, 1953]. Однако самые первые наблюдения, размышления и выводы о власти на локальном уровне были сделаны супружеской парой Робертом и Хелен Линд в их обстоятельном исследовании основных аспектов общественной жизни Мидлтауна в 1920–1930-х годах [Lynd, Lynd, 1929; 1937]. Уже тогда стало формироваться проблемное поле исследования власти, центральное место в котором занял вопрос о том, кто и как правит в локальном сообществе.

В частности, Линды обнаружили, что политика в городе контролируется элитой бизнеса, в которой, в свою очередь, доминирует одна семья (семья «X»). Власть бизнес-класса опиралась на его материальные ресурсы и престиж. Семья «X» занимала стратегические позиции во всех важнейших сферах городской жизни — экономической, социальной, политической, фактически контролируя их. Политическое влияние семьи «X» осуществлялось как непосредственно через контроль за ключевыми позициями в местных органах власти и партийных структурах, так и через неформальные связи, а также в форме «правления предвиденных реакций»².

¹ Подробнее см.: [Ледаев, 2012].

² Термин был введен в научный оборот К. Фридрихом для описания ситуаций, когда объект власти действует в соответствии с волей субъекта, предвидя его возможные реакции [Friedrich, 1937, p. 16–18].

Городские политики и чиновники имели более низкий реальный статус, чем бизнес-элита. Последняя рассматривала их как «неизбежное зло», поскольку ей не (не очень) хотелось непосредственно заниматься управлением, но она была заинтересована в том, чтобы избежать серьезного вмешательства государства в ее бизнес.

Позднее подобного рода исследования были предприняты и другими социологами. В 1930–1940-х годах отдельные аспекты власти изучались Уильямом Уорнером [Warner, Lunt, 1941; 1942; Warner, Stole, 1945; Warner, Low, 1947; Warner, 1949; 1959], выпустившим серию книг о «Янки-сити» (Ньюбурпорт, Массачусетс). Уорнер пришел к выводу, что в городе доминируют высшие классы вместе с высшим средним классом, которые значительно более представлены в структурах власти, чем население в целом. Сосредоточение контроля над политической сферой в руках высших классов было выявлено и в исследовании Августа Холлиншеда в городе Моррис (Иллинойс) [Hollingshead, 1949], посвященном анализу взаимосвязи социального статуса и различных форм политического участия.

Однако исследования 1920–1940-х годов были эпизодическими и не сфокусированными непосредственно на изучении власти; отсутствовали четкие теоретические рамки исследования власти и специальные методы выявления ее субъектов. Исследования проводились только социологами (политологи подключились к изучению власти уже в 1950-е годы) и только на Американском континенте³.

Ситуация существенно изменилась в 1950–1960-е годы. Во-первых, власть в городских сообществах стала предметом специальных исследований. Во-вторых, сформировалось проблемное поле исследований. Кто правит? На чем основано влияние основных акторов городской политики? Как осуществляется власть? Какие факторы оказывают существенное влияние на конфигурацию основных акторов и их взаимоотношения в различных городских сообществах? Происходят ли существенные изменения в паттернах власти и какова их направленность? Как выбрать оптимальный инструментарий для исследования власти?

В-третьих, в этот период сложились различные школы в исследовании власти на локальном уровне. Основная полемика

³ Это было во многом связано с большей автономией американского города по сравнению с городами в других странах.

велась между представителями «плюралистической» и «элитистской» школ, а также внутри них; позже, в 1970-е годы, к дискуссии активно подключились исследователи марксистской ориентации.

В-четвертых, были разработаны методы, специально посвященные исследованию власти. На этом этапе использовались три основных метода выявления субъектов власти — позиционный, репутационный, решенческий и их комбинации.

В-пятых, исследования стали массовыми и вышли за пределы США. Таким образом, в 1950—1970-е годы изучение власти в городских сообществах выделилось в самостоятельное направление исследования, получив название «community power studies».

Классическими исследованиями этого периода считаются исследования Флойда Хантера в Атланте и Роберта Даля в Нью-Хэйвене. Хантер провел первое специальное эмпирическое исследование власти и разработал метод, который впоследствии стал едва ли не самым популярным способом выявления субъектов политической власти; он бросил вызов многим устоявшимся представлениям о власти в США, а его книга «Структура власти в локальном сообществе» [Hunter, 1953] открыла полемику по поводу распределения власти в городских сообществах.

Как и его предшественники, Хантер обнаружил элитистскую картину распределения политического влияния в городе. Структура власти в Атланте состояла из двух основных частей. Центром власти являлась элита — небольшая группа топ-лидеров, доминировавших в городской политике. Группа состояла преимущественно из бизнесменов; ее члены были достаточно тесно связаны между собой. Они, как правило, не принимали участия в публичных политических структурах, предпочитая неформальные каналы влияния. Хотя внутри элиты имели место отдельные группировки («компании»), решения по важнейшим вопросам городской политики принимались совместно. После того как основные вопросы были подготовлены на неформальных площадках, в дело вступали лидеры второго эшелона и исполнители, которые обеспечивали реализацию необходимых решений в публичной сфере. Таким образом, Хантер фактически поставил под сомнение демократический характер формирования городской политики, которая оказалась под контролем бизнес-элиты, никем не избираемой и никому не подотчетной. В своем исследовании Хантер использовал так называемый репутационный

метод, ставший его главной исследовательской новацией: выявление лидеров общности осуществлялось по их репутации, т.е. по субъективному мнению респондентов о степени влияния лидеров в городских делах.

В 1950–1970-е годы элитистская (пирамидальная) структура власти была обнаружена и в других исследованиях (Джордж Белкнап и Ральф Смаклер, Тед Смит, Артур Видич и Джозеф Бенсман и др.), вызвавших естественную критическую реакцию оппонентов из политологического (плюралистического) лагеря, которая была обусловлена и профессиональным соперничеством, и идеологическими разногласиями, и неприятием теоретико-методологических оснований исследований социологов.

Политологов явно не устраивало такое положение, когда социологи пытаются объяснить им, что на самом деле происходит в политической сфере, которую они считали своей территорией. Идеологический контекст критики проявлялся в том, что для политологов (плюралистов) идеи и выводы Хантера и его последователей оказались слишком радикальными. Разделяя с ними общее позитивное отношение к идеалам либеральной (плюралистической) демократии, плюралисты оказались более консервативными (позитивными) в оценках ее состояния (наличия) в американском обществе, тогда как социологи считали, что основания демократии подрываются существующей экономической системой, создающей предпосылки для господства бизнес-элиты.

Однако главной причиной непринятия выводов Хантера стало негативное отношение к методологии исследования, и прежде всего к репутационному методу. Политологи были убеждены, что репутационный метод не может выявить реальной структуры власти, поскольку предметом исследования оказывается не власть как таковая, а лишь мнения о ней. Кроме того, он не рефлектирует сферу власти и не гарантирует, что респонденты (эксперты) оперируют одинаковыми концептами и исследовательскими стандартами при выборе наиболее влиятельных людей в локальном сообществе. А главное, сама постановка репутационных вопросов фактически изначально задает элитистские выводы и неизбежно ведет к преувеличению роли неформальных лидеров.

Однако вплоть до конца 1950-х годов плюралистическая критика хантеровского метода и элитистской методологии в целом во многом подрывалась отсутствием собственных эмпирических

исследований и альтернативных методов. С этой точки зрения исследование Роберта Даля в Нью-Хэйвене [Dahl, 1961] оказалось не только своевременным, но и стало главным аргументом плюралистов в споре с оппонентами. Далевский проект стал ответом на вызов, брошенный элитистами, и фактически первым эмпирическим исследованием, выполненным в плюралистической традиции; в нем была апробирована иная методология эмпирического исследования власти, а его результаты оказались существенно отличными от тех, которые были получены социологами.

Даль и его коллеги рассматривали политическую власть как способность субъекта осуществлять свою волю путем влияния на принятие политических решений, и поэтому их анализ сосредоточился на изучении роли различных групп в этом процессе; соответственно, использованный ими метод исследования получил название «решенческий» (decisional). Для обстоятельного анализа процесса принятия важнейших решений в Нью-Хэйвене были выделены три проблемные сферы — реконструкция города, образование и назначение на должности, в которых наблюдались столкновения различных акторов городской политики и можно было обнаружить всех основных участников политического процесса, его «победителей» и «проигравших». На основе анализа полученных данных и был дан ответ на вопрос о том, кто правит в американском городе, вынесенный в заголовок книги Даля.

Основные выводы исследования таковы. Во-первых, непосредственное влияние на процесс принятия решений оказывает небольшая группа людей. Некоторая часть городского сообщества оказывает косвенное влияние, поскольку при выборе политического курса и его реализации учитываются ее интересы. Однако большинство жителей города непосредственно не влияют на политический процесс.

Во-вторых, в каждой из институциональных сфер общественной жизни города доминируют свои лидеры, интересы которых наиболее связаны с данной сферой. Например, в сфере партийных номинаций выбор кандидатов на определенные позиции осуществлялся сравнительно небольшими группами лидеров политических партий; в сфере реконструкции города наибольшее влияние имели мэр и группа его экспертов, инициировавшие важнейшие проекты развития города. Очень небольшое количество людей активно участвовали в принятии решений в нескольких институцио-

нальных сферах. Таким образом, ни одна из групп не имела решающего влияния на городскую политику в целом.

В-третьих, представители социальной и экономической элиты сообщества достаточно редко принимали активное участие в городской политике. Тем самым основной вывод Хантера был отвергнут.

В-четвертых, если попытаться выделить отдельных индивидов или группу людей, оказывающих наибольшее (по сравнению с другими индивидами и группами) влияние на принятие решений, то на эту роль в Нью-Хэйвене могли претендовать мэр и его ближайшее окружение.

Таким образом, власть в Нью-Хэйвене осуществлялась в целом демократически, а главную роль в городской политике играли люди, избранные народом или назначенные на публичные должности. Но демократия была отнюдь не идеальной, поскольку многие люди — как среди элитных групп, так и рядовые граждане — не стремились в полной мере реализовать имеющийся у них потенциал влияния. Впоследствии был проведен целый ряд исследований (Аарон Вилдавски, Эдвард Бенфилд, Уоллес Сэйр и Герберт Кауфман и др.) по аналогичной методике, и их результаты оказались очень близкими к результатам Далем в Нью-Хэйвене.

Естественно, исследования плюралистов вызвали неоднозначную реакцию. В частности, многих критиков не удовлетворил слишком узкий взгляд на власть и политические процессы в локальном сообществе — сохраняющийся фокус на собственно политических институтах, процессах, событиях и решениях. При таком подходе представители публичной власти и партийные лидеры неизбежно оказывались в числе наиболее влиятельных акторов городской политики, тогда как роль иных групп, прежде всего бизнеса, оказывалось недооцененной. Кроме того, плюралистов обвинили в том, что они не стремились выявлять и объяснять те формы власти, которые осуществлялись за пределами процесса принятия политических решений. Питер Бахрах и Мортон Баратц указали на то, что власть имеет «второе лицо», возникающее в ситуациях, когда субъект власти блокирует возможность оппозиции поставить в повестку дня «опасные» для него решения («непринятие решений») [Bachrach, Baratz, 1962; 1963]. Более радикальные критики, в частности С. Лукс, обвинили плюралистов и в неучете «третьего лица власти», которое появляется при формирова-

нии правящей элитой определенного политического сознания и идеологии у граждан, препятствующих пониманию ими своих реальных интересов [Lukes, 1974]. Было обращено внимание на серьезный недостаток решенческого метода, используемого в исследованиях плюралистов: метод «не видит» влиятельных акторов, действующих «за сценой». На основании этих и других аргументов результаты исследований плюралистов были поставлены под сомнение.

Однако постепенно жесткое размежевание между «элитистами» и «плюралистами» (социологами и политологами) стало ослабевать и появилось стремление к снятию противоречий между двумя школами. Наиболее естественным шагом в этом направлении стало комплексное использование различных методов в определении характера распределения власти; исследователи постепенно пришли к идее о том, что элитизм и плюрализм не являются альтернативными интерпретациями политической реальности, а представляют собой две стороны единого элитистско-плюралистического континуума, в рамках которого укладываются эмпирические данные о распределении власти в различных городских сообществах. Это, в свою очередь, стимулировало развитие компаративных исследований, направленных на выявление факторов, определяющих распределение власти, ее динамику и результаты.

Пик компаративных исследований пришелся на вторую половину 1960-х — начало 1970-х годов; этот период Терри Кларк назвал «компаративной революцией» [Clark, 1968a, p. 5]. Преимущества компаративных исследований над исследованиями в отдельных локальных сообществах очевидны; они позволили в значительной мере преодолеть ограниченность материала, имеющегося в распоряжении исследователя, более обоснованно судить о преобладающих типах структуры власти и базовых тенденциях ее развития.

Вместе с расширением объекта исследования происходила и естественная корректировка его проблематики. Исследователи уже не ограничивались ответом на главный вопрос «кто правит?», поставленный Хантером, Далем и их последователями. Формулировка базовой стратегии исследования власти стала более емкой: «кто правит, где (в каких сообществах), когда (при каких условиях) и с какими результатами?».

Одним из первых сравнительных исследований власти стало исследование Роберта Престуса [Presthus, 1964] в двух небольших

городках штата Нью-Йорк (Ривервью и Эджвуд). Используя комбинацию репутационного и решенческого методов, он обнаружил, что структуры власти в городах заметно различаются. В Эджвуде наибольшим влиянием обладают экономические лидеры, хотя нередко им приходится преодолевать оппозицию политических лидеров. В Ривервью, наоборот, доминируют политические лидеры, а экономическая элита занимает периферийное место в политическом процессе. Эти различия Престус объясняет тем, что Эджвуд представляет собой значительно более развитый в экономическом отношении город и поэтому роль местных экономических ресурсов в нем более заметная, чем в Ривервью; экономические лидеры могут мобилизовать большие финансовые ресурсы и получить поддержку своих корпораций для реализации необходимых программ. В то же время у политических лидеров в Ривервью сильнее «внешняя» ориентация и они часто обращаются за ресурсами к политическим структурам более высокого уровня. По результатам исследования Престус делает вывод, что в городах со слабыми экономическими ресурсами, скорее всего, будут доминировать политические лидеры, тогда как в тех сообществах, где есть достаточное количество внутренних ресурсов, вероятнее большее влияние экономических лидеров.

Исследование Роберта Эггера, Дэниэла Голдриха и Берта Свенсона [Agger, Goldrich, Swanson, 1964] также изначально предполагало выйти за пределы элитистско-плюралистической дихотомии на основе более гибкого подхода к изучению власти. При этом в качестве предмета исследования были выбраны уже четыре города на северо-западе и юго-востоке США (Ортаун, Петрополис, Метровилль, Фармдейл). Обнаруженный ими характер взаимоотношений между лидерами не вписывался ни в плюралистическую, ни в элитистскую парадигму власти и, как и у Престуса, существенно различался между городскими сообществами. Фактически только два города из четырех — Ортаун и Петрополис — в целом соответствовали нормативным представлениям об американской (плюралистической) демократии: в обоих городах сформировались режимы развитой демократии и граждане могли участвовать в политической жизни города без серьезного риска санкций со стороны своих политических оппонентов. Однако ситуация в двух других городах была иной, что позволило исследователям квалифицировать их режимы как «неразвитую демократию» (Метровилль) и «направляемую демократию» (Фармдейл).

Логика сравнительного анализа власти естественным образом стимулировала расширение сферы исследования за пределы Американского континента. Первым, кто реализовал на практике идею сравнения структуры власти городских сообществ разных стран, был Делберт Миллер [Miller, 1958]. Объектами исследования он избрал Сиэтл (США) и Бристоль (Великобритания) и обнаружил между ними существенные различия: если в Сиэтле доминировал местный бизнес, то в Бристоле главной ареной принятия решений стал местный совет, а решения по основным вопросам принимались на партийной основе. Различия в структуре власти между американским и английским городами Миллер связывает с двумя основными факторами: в Англии ниже статус и престиж индустриального сектора, но местные органы публичной власти играют более значимую роль и имеют более существенный потенциал влияния.

Позднее Миллер расширил сферу своих исследований, включив в нее два города Латинской Америки — Кордобу (Аргентина) и Лиму (Перу) [Miller, 1970]. Результаты исследования показали, что, несмотря на имеющиеся различия, все четыре города так или иначе оказались ближе к модели власти, которую Миллер назвал «конической» (нет доминирования со стороны элиты или одного институционального сектора; существенную роль играют представители различных секторов городского сообщества, но они занимают разное место в пирамиде власти). Хотя латиноамериканские города и отличались от первых двух по ряду параметров, Миллер все же счел возможным отнести их к той же модели, поскольку в них также действовали акторы, представляющие различные сектора городского сообщества.

Хотя сравнительное исследование в нескольких городских сообществах и имеет очевидные преимущества перед изучением отдельных городов, оно в полной мере не преодолевает недостаток репрезентативности. Поэтому в 1960-е годы становятся популярными обобщения большого количества (несколько десятков) отдельных исследований. Первой серьезной попыткой такого рода стало исследование Джона Уолтона [Walton, 1966], который обобщил данные по 61 городскому сообществу, полученные в 39 исследованиях. Основные гипотезы Уолтона касались как методологии исследования, так и роли отдельных факторов в формировании различных типов властных отношений. Гипотезы первого рода в целом подтвердились. Уолтон обнаружил довольно очевидную

зависимость результатов исследования от используемых методов выявления субъектов власти: репутационный метод имел тенденцию обнаруживать пирамидальную (элитистскую) структуру власти, а исследователи, фокусирувавшиеся на изучении публичных проблем, чаще приходили к плюралистическим выводам и обобщениям. Менее очевидными оказались результаты исследования влияния тех или иных факторов на структуру власти, а некоторые гипотезы (зависимость структуры власти от темпов роста населения, степени его интеграции, пропорции бизнесменов и политических лидеров среди наиболее влиятельных акторов городской политики и др.) не подтвердились вовсе.

Однако обобщение на основе большого количества данных, полученных из разных исследований, создавало большие трудности при кодировании имеющейся информации; было очевидно, что здесь допускалось много ошибок в измерении. Поэтому данный подход постепенно уступил место иному типу исследования, в котором анализ данных по большому числу локальных сообществ осуществлялся по единой методике. Примером такого исследования является исследование Терри Кларка [Clark, 1968b] в 51 городском сообществе. В начале 1970-х годов стал также популярным вторичный анализ данных, выполненный в логике предыдущего подхода [Aiken, 1973; Clark, 1973; 1975; Lineberry, Sharkansky, 1978]. Он стал возможен в силу расширения спектра доступных исследователям материалов через профессиональные объединения и базы данных. Именно три последних типа исследований позволили проделать обстоятельный анализ факторов, обуславливающих диверсификацию властных отношений в городских сообществах. В качестве основных независимых переменных рассматривались размер городского сообщества, сложность социальной структуры и экономической системы, уровень промышленного развития, активность профсоюзов и организованность рабочего класса, наличие крупных собственников, проживающих за пределами городского сообщества, структура городского управления, политическая культура и др. Между этими переменными были выявлены эмпирические зависимости, при этом отмечалось возрастание роли внешних по отношению к городским сообществам факторов.

Размер городского сообщества оказался достаточно важным фактором, определявшим его положение на шкале элитистско-плюралистического континуума: большие города чаще имели

плюралистическую структуру власти, чем малые, поскольку в них выше потенциал соревнования и конфликта между различными группами. С размером тесно связан фактор разнообразия, который также в целом усиливает плюралистический потенциал локального сообщества. Как и размер, он способствует соревнованию и кооперации акторов; социальная и этническая структура сообщества становятся более комплексными, растет число организаций, которые могут бросить вызов доминирующим элитам.

Формирование плюралистической структуры власти стимулируют экономическая диверсификация и отсутствие моноиндустриальной специфики города, тогда как в городах с явным преобладанием какой-то отрасли экономики или предприятия более вероятна тенденция к элитизму. Индустриализация и в целом быстрое развитие тех или иных отраслей экономики усиливают участие и роль их представителей в делах города; вследствие этого процесс принятия решений оказывается более ориентированным на ценности и интересы представителей данного сектора. Мобильность индустрии — возможность ее перемещения на другую территорию — дает ее представителям дополнительный ресурс влияния и давления на муниципальные структуры власти, усиливая позиции экономических элит. Юнионизация и рабочее движение являются противовесом правящей элите и в целом способствуют плюрализму. Но при определенных условиях муниципальные профсоюзы могут играть и роль элемента бюрократической системы, которая усиливает свое влияние в структуре принятия решений в городских сообществах.

Среди факторов, связанных с особенностями институциональной структуры муниципального управления, наибольшую роль играют характер муниципальных выборов и тип организации муниципальной власти. Выборы, в которых кандидаты не ассоциируются с политическими партиями (nonpartisan elections), в целом способствуют формированию элитистской структуры власти, поскольку кандидаты становятся более зависимыми от организаций бизнеса, а их выбор во многом связан с тем, как они представлены в СМИ (и здесь преимущество у состоятельных кандидатов). В целом благоприятствует элитизму и форма организации местной власти, в которой ключевую роль играют назначенные менеджеры, поскольку по сравнению с избираемыми мэрами они более склонны к изоляции от населения и обычно разделяют ценности бизнеса.

В 1970-е годы и последующие десятилетия степень автономии городских сообществ в США в целом снижалась, что, естественно, либо ослабляло власть городских элит, роль которых все более ограничивалась решением относительно второстепенных вопросов, либо сфера их деятельности переориентировалась на более высокие уровни. Отчасти по этой причине обозначилось некоторое снижение интереса к устоявшимся формам исследования власти в городских сообществах, которым в это время был брошен вызов со стороны неомарксистов и сторонников альтернативных подходов к объяснению распределения власти.

Среди многочисленных исследований 1960–1970-х годов отдельного внимания заслуживают исследования городской политики на основе так называемых многомерных концепций власти. В этот период вопрос о необходимости и целесообразности рассмотрения политической власти как многомерного явления, имеющего различные модусы существования, стал одним из центральных в дискуссиях о природе власти и характере ее распределения в обществе. Часть исследователей выразила неудовлетворение традиционным объяснением политической власти как способности навязать волю политическим оппонентам в процессе принятия политических решений. Они указали на необходимость расширения пространства политической власти путем включения в него некоторых видов социальных отношений и практик, ранее не считавшихся ее проявлениями.

Дискуссия как таковая началась после публикации статей американских политологов П. Бахраха и М. Баратца [Bachrach, Varatz, 1962; 1963] о необходимости учета «второго лица власти», которое представляет собой способность субъекта ограничить сферу принятия решений «безопасными» проблемами («непринятие решений»). Следующий виток дискуссии приходится на 1970-е годы в связи с публикацией брошюры С. Лукса «Власть: радикальный взгляд» [Lukes, 1974], в которой была предложена «трехмерная» концепция власти, включающая два первых «лица», а также «третье измерение власти» — формирование определенных ценностей и убеждений. Вместе с концептуальными и теоретическими дискуссиями по поводу источников и природы политической власти были предприняты попытки эмпирического исследования, в том числе и непосредственно создателями многомерных моделей. В частности, сами П. Бахрах и М. Баратц [Bachrach, Varatz, 1970] сделали попытку выявить и продемонстрировать некоторые

формы «непринятия решений» в Балтиморе во второй половине 1960-х годов, используемые правящей элитой для сохранения власти. Взяв в качестве основных тем бедность и расовый конфликт в городе в 1964–1968 гг., они попытались показать, каким образом элите удавалось минимизировать открытый конфликт с помощью определенных назначений, манипуляций с показателями благосостояния, политики снижения выборочной поддержки отдельных групп и т.д.

Однако наиболее обстоятельные и фундаментальные эмпирические исследования, фактически призванные проверить на практике валидность и адекватность новых концептуальных схем, были предприняты Мэтью Кренсоном и Джоном Гэвентой. В своем исследовании в Гэри и Восточном Чикаго (Индиана) М. Кренсон [Crenson, 1971] попытался выяснить, почему некоторые города уделяли меньше внимания охране окружающей среды по сравнению с другими. Он пришел к выводу, что эти различия были обусловлены тем, что в одних городах на принятие законодательства об охране окружающей среды оказывалось сильное скрытое влияние со стороны крупных экономических структур, а в других его не было. В частности, в Гэри доминировала «Ю.С. Стил». Внешне ее политическая роль была довольно пассивной, однако ее интересы были хорошо представлены, поскольку те, кто принимали политические решения, предполагали возможные реакции корпорации на принятие жестких антиполлюционных мер (снижение производства, сокращение рабочих мест, перенос производственных мощностей на другие территории и т.п.). Законодатели фактически действовали по принципу: что плохо для «Ю.С. Стил» — то плохо и для Гэри; поэтому корпорацию вполне устраивал существовавший уровень контроля за загрязнением окружающей среды в городе. Тем самым власть корпорации осуществлялась не через принятие каких-либо решений, а путем предотвращения постановки «нежелательных» вопросов и(или) их невключения в повестку дня.

Еще дальше в плане концептуальных новаций идет Джон Гэвента [Gaventa, 1980], попытавшийся реализовать на практике «трехмерную» концепцию власти С. Лукса. В центре его исследования — институционализация и механизм поддержания «колониального» контроля, установленного международной горнодобывающей корпорацией в горном шахтерском регионе Клеар Фолк Уэлли. Рассматривая историю формирования и развития

властных отношений, Гэвента показывает, как в реальной практике проявляется взаимосвязь различных «лиц власти». Первое «лицо» — способность навязать волю в условиях открытого конфликта — активно обнаруживает себя на начальных этапах установления господства корпорации, когда были приняты решения, обеспечивающие главные экономические и политические интересы ее собственников; далее социальный и политический конфликт все чаще принимал скрытые (латентные) формы («непринятие решений» и использование институциональных преимуществ) и(или) снимался в результате успешного воплощения идеологической гегемонии («третье измерение власти»), которому в исследовании уделяется особое внимание. В результате между властью имущими и населением возник некий консенсус, который, по оценкам Гэвенты, стал не естественным следствием успешной реализации интересов жителей территории и их свободного выбора, а результатом эффективного осуществления элитой своей власти.

В 1970–1980-х годах широкое распространение получили марксистские исследования власти в городских сообществах (Синтия Кокберн, Джон О’Коннор, Мануэль Кастельс, Джин Лоджкин, Питер Саундерс, Дэвид Харви, Эдвард Хэйес и др.). Рост их популярности был обусловлен не только проблемами, имевшими место в плюралистических и элитистских подходах, но и рядом новых моментов, обозначившихся в городской политике начиная с 1960-х годов (исход среднего класса из центра и соответствующее снижение налоговой базы городов, расовые волнения и другие формы протеста, активизация общественных движений на местах, реагирующих на попытки структурирования городского пространства в интересах отдельных групп), которые оказались в фокусе марксистских исследований.

В отличие от плюралистов и элитистов, недооценивавших роль структурных факторов в формировании властных отношений, исследователи марксистской ориентации стремились раскрыть связь городской политики с классовыми отношениями, процессами накопления капитала и собственностью. Они исходили из принципиального положения о том, что городские политические институты являются частью государственной структуры и потому играют роль, аналогичную роли национального государства в буржуазном обществе: создание условий для функционирования капиталистической экономической системы и поддержание соци-

ального порядка путем регулирования и сглаживания социально-го (классового) конфликта, неизбежного в условиях эксплуатации наемного труда. В проведенных ими эмпирических исследованиях было обнаружено, что городская политика осуществляется главным образом в интересах крупного капитала; его выразителем выступает прежде всего центральное правительство, имеющее возможности реализовать свою волю как на национальном, так и на местном уровне через вмешательство в деятельность муниципальных органов. Исследователи инструменталистской ориентации (С. Кокберн, Дж. Лоджкин, Э. Хэйес) акцентируют внимание на единстве институтов власти капиталистического государства, которое «действует как единое целое»; автономия местных органов власти сильно ограничена, и поэтому они не обладают реальными возможностями влиять на решение важнейших вопросов развития городского сообщества. По мнению представителей структуралистского направления (С. Данкан, М. Гудвин, М. Кафель, Р. Хилл), для успешного выполнения государством функций аккумуляции и легитимации нужна существенная автономия в отношениях (а) между государством и господствующим классом и (б) между различными частями государства, в том числе между центральными органами власти и структурами городского управления. В данном подходе существенное внимание уделяется взаимодействию различных групп господствующего класса, уступкам, которые они вынуждены делать для сохранения стабильности, и другим способам сглаживания классового конфликта. В нем городская политика становится более значимым объектом исследования, чем в инструменталистском подходе.

Хотя марксистские объяснения распределения власти в городских сообществах подверглись критике за излишнюю абстрактность используемых понятий, классовый редукционизм, сведение городской политики к обслуживанию интересов капитала и т.п., они оказали заметное влияние на господствующие плюралистические и элитистские подходы, способствуя их коррекции и появлению новых моделей исследования.

Ими стали теории «машин роста» и «городских режимов», сумевшие преодолеть недостатки более ранних подходов, фактически снять противостояние двух школ в объяснении власти и получить признание за пределами Американского континента. Их появление ознаменовало начало нового этапа в изучении власти в городских сообществах.

Концепция машин роста была предложена американским исследователем Харви Молотчем в 1976 г. [Molotch, 1976] и впоследствии наиболее обстоятельно изложена в его совместной с Джоном Логаном монографии [Logan, Molotch, 1987]. Молотч исходил из того, что фундаментальные выводы о распределении власти следует делать на основании изучения важнейшей сферы принятия решений, на которой фокусируется политика в локальном сообществе, а именно — сферы принятия решений по экономическим проблемам. Машин роста — это коалиции местных групп интересов, играющих важнейшую роль в развитии города. Главным актором городской политики является бизнес, поскольку именно от его деятельности зависит экономический рост. К бизнесу присоединяются другие группы, непосредственно заинтересованные в эффективном использовании городского пространства: проектные организации, сервис, различные группы профессионалов. Особую роль в создании условий для роста играет рациональное (с точки зрения прибыли) использование земли, которое становится главной темой городской политики. Более других данная проблема интересует собственников земли, вступающих между собой в сложные и динамичные взаимодействия в форме конкуренции и коалиции. Эти акторы стремятся сделать землю и городское пространство товаром, имеющим максимальную стоимость. Городские политики и чиновники, как правило, также заинтересованы в стратегии роста, позволяющей им укреплять основания своей власти. Выгоду от роста могут получать и другие группы и организации (учреждения образования, культуры и досуга, профсоюзы, профессиональные сообщества, лица свободных профессий и т.д.), выступающие в роли «вспомогательных игроков». Возникающие коалиции не обязательно охватывают большинство акторов городской политики, поскольку многие из них заинтересованы не столько в товарной стоимости городской собственности, сколько в развитии ее потребительной стоимости. Последние нередко бросают вызов коалициям роста и пытаются сдерживать те или иные их проявления. Движения против роста могут быть достаточно влиятельными, особенно в богатых районах, где жители считают, что выгоды роста не компенсируют его издержек (ухудшение экологии, наплыв мигрантов, утрата символов исключительности территории). Однако в этих случаях коалициям роста может «помочь» корпоративный капитал, который обычно не интересуется местными проблемами.

Концепция машин роста стала популярной схемой исследования распределения власти в американских городах. Сохранив традиционный интерес к действиям различных акторов городской политики, она фокусировала внимание на экономической составляющей властных отношений, предложив несколько иные формы демонстрации ведущей роли городской бизнес-элиты по сравнению с классическими элитистскими подходами. А главное, доминирование машин роста в городской политике в США, обнаруженное еще в 1980-е годы, сохраняется во многих современных американских городах; поэтому тема роста продолжает оставаться центральной в дискуссиях, касающихся городской политики. Однако начиная с нулевых годов концепция машин роста стала постепенно исчезать из исследовательской практики, вытесняемая и поглощаемая теорией городских режимов, которая оказалась гибче и более адекватно объясняла многообразие структуры власти в современном городе.

Теория городских режимов, ставшая в последние десятилетия, по признанию исследователей, наиболее влиятельной теорией городской политики [Davies, Imbroscio, 2009, p. 2; Pierre, 2014, p. 864–889], также успешно объясняет, почему стратегии роста и соответствующие ей коалиции акторов являются наиболее распространенными атрибутами современной городской политической реальности, по крайней мере в США. Но она имеет ряд отличий от других теорий власти, в частности от теории машин роста. Во-первых, она допускает более широкую вариативность городских политических систем, рассматривая режим роста в качестве лишь одного из возможных режимов, хотя и признавая его формирование наиболее вероятным по сравнению с другими. Во-вторых, теория городских режимов менее «детерминистична» в плане обоснования структуры власти в городском сообществе; она отводит большую роль собственно политическим (субъективным) факторам, взаимодействию различных акторов городской политики. Если концепция машин роста исходит из того, что необходимость экономического развития территории фактически определяет повестку дня и конфигурацию основных акторов, то теория городских режимов строится вокруг анализа процессов формирования формальных и неформальных договоренностей между ними, трудностей коллективного действия, мотивов и стимулов формирования правящих коалиций.

Хотя термин «режим» использовался для объяснения структуры власти на уровне города еще в 1960-е годы, формирование самой теории обычно связывается с появлением книги Кларенса Стоуна «Режимная политика: правление в Атланте, 1946–1988» [Stone, 1989; 2015, p. 101–137], в которой была сформулирована концепция городского режима и обстоятельно рассмотрена его эволюция в Атланте на основе данных эмпирического исследования. Городской режим — это коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление городским сообществом. Он не сводится к электоральной коалиции, а предполагает более широкий спектр взаимодействий; в нем нет очевидной субординации, важнейшую роль играют неформальные связи, обеспечивающие эффективность взаимодействия акторов и прочность режима. Коалиция (режим) является относительно стабильной и не меняется в зависимости от того, вокруг каких вопросов идет политическая дискуссия; она имеет кросс-секторальный характер, представляя собой нечто большее, чем неформальная организация, институт или единая правящая элита. Каждый режим имеет свою «повестку» — набор целей и программ, который отражает коалиционный характер власти и ресурсы ее субъектов. Повестка символизирует определенное согласие по фундаментальным ценностям членов коалиции и должна быть достаточно устойчивой, чтобы способствовать сохранению режима, несмотря на изменения в лидерстве и конфигурации акторов; она не может быть ни слишком узкой или частной (в этом случае она не станет средством мобилизации массовой поддержки), ни чересчур абстрактной (иначе мобилизация будет в лучшем случае кратковременной).

Коалиция выгодна акторам, поскольку позволяет использовать широкую комбинацию ресурсов, обеспечивающих выполнение их стратегических целей, которые вряд ли могли быть достигнуты без кооперации. Однако она не является данностью, а достигается в процессе сложного взаимодействия акторов, переговоров и взаимных уступок. Поэтому режимы возникают не во всех городах, а их динамика и траектории могут существенно различаться.

Вариативны и конфигурации основных акторов городских режимов, поскольку стратегические цели режимов различаются. Сам Стоун выделял четыре типа политических режимов в американских городах: *режим поддержания статус-кво* (сервиса); *режим*

развития (стремится обеспечить экономический рост и предотвратить стагнацию тех или иных городских систем); *прогрессивный режим* среднего класса, ориентированный на защиту окружающей среды и противодействие коалициям роста; *режим, осуществляющий массовую мобилизацию* граждан с целью расширения возможностей бедных слоев населения.

Режим поддержания статус-кво менее других требует активной мобилизации ресурсов, поэтому его легче сформировать. Но он, как правило, и не дает ощутимых выгод. Такие режимы чаще возникают в небольших городах, чем в крупных мегаполисах, находящихся в состоянии острой конкуренции друг с другом. Формирование режима развития, хорошо описанного Стоуном в его исследовании в Атланте, обычно представляет собой более трудную задачу в силу «активистской» стратегии, стоящей в повестке дня. Но эти режимы способны концентрировать значительные ресурсы экономически и политически влиятельных партнеров коалиции. Еще сложнее мобилизовать ресурсы для формирования и поддержания прогрессивных режимов среднего класса и режимов расширения возможностей бедных (режим человеческого капитала): у них нет структурных преимуществ и материальных ресурсов, соизмеримых с ресурсами режимов развития. Последний из выделенных Стоуном типов городских режимов является скорее гипотетическим, а прогрессивные режимы, хотя и получили развитие в ряде городов (чаще в экономически развитых зонах, где жители опасаются, что (возможные) выгоды роста перевешиваются издержками загрязнения окружающей среды или потерей общности), часто вступают в конфликт с бизнес-элитами, ориентированными на режим развития.

Начиная с 1990-х годов теория городских режимов получила признание за пределами США⁴. Исследования Э. Ди Гаэтано и Дж. Клемански в Бирмингеме и Бристоле, К. Доудинга в Лондо-

⁴ Изучение городской политики в европейских странах, разумеется, имело место и раньше, но по своей проблематике и характеру оно существенно отличалось от того, что наблюдалось в американской политической науке и социологии. В частности, в Великобритании изучение власти в городском политическом пространстве фокусировалось на публичной сфере и деятельности государственных и партийных организаций. Для британской политики, подчеркивал К. Ньютон, «вопрос “кто правит?” не является проблемой... Просто начните с избранных и назначенных людей в местных органах власти. Исследование может привести в Уайтхолл, Вестминстер, в местные партийные организации,

не, П. Джона и Э. Коула в Лидсе, Саутгемптоне, Лилле и Ренне, Э. Стром в Берлине, Д. Уэллера в Норвиче и Кардиффе, А. Хардинга в Манчестере и Эдинбурге, Н. Холман в Портсмуте и др. показали определенные отличия городских режимов в европейских городах, обусловленные спецификой политических институтов и традиций в европейской городской политике. В их числе обычно называются: более значимая роль городских политико-административных элит (обусловленная более централизованной системой государственного управления, сравнительно небольшой долей финансирования городских проектов и кампаний из местных источников), наличие сильных политических партий и меньшая политическая мобилизованность бизнеса.

В силу этих причин взаимоотношения между публичной властью и группами интересов в европейских странах имеют несколько иной характер, чем в США. Государственная власть перевешивает все остальные элементы политического процесса и тем самым ограничивает возможности формирования коалиционной политики. Поэтому, несмотря на тенденции к возрастанию влияния бизнеса, ключевые решения по основным вопросам развития города по-прежнему принимают политические лидеры. Государство остается центром политического притяжения, а наиболее значимую роль играют вертикальные и горизонтальные связи в публичном секторе. Общий вывод, к которому приходит большинство исследователей, состоит в том, что, хотя в Европе городские коалиции, выступающие за экономический рост, и становятся все более значимым фактором городской политики, они не играют доминирующей роли, как в Соединенных Штатах; бизнес участвует в них, но по-прежнему главенствующее место занимает публичная власть.

Вместе с тем происходящие под влиянием глобализации изменения стимулируют смещение к иному характеру городского управления, который обозначается аналитиками как переход от «urban government» к «urban governance». Он связан с тем, что появление международных секторов экономики, интернациональных экономических институтов, мобильной системы инвестиций капитала ослабляет возможности городских властей контролировать развитие города. В условиях растущей сложности и многомерно-

группы давления, комитеты городского совета, к каким-то чиновникам или к их комбинации» [Newton, 1975, p. 12].

сти социальной жизни, менее однозначных (чем в прошлом) связей горожан с территорией их проживания, укрепления тенденций к децентрализации политической жизни в связи с потребностями учета разнообразных и противоречивых местных интересов система принятия политических решений, в которой ранее доминировали публичные политики, трансформируется в более сложный по своему представительству механизм управления, где власть, ресурсы и ответственность принадлежат не только «официальным лицам», но и довольно широкому спектру других участников городской политики, в том числе бизнесу. При этом рост межгородской конкуренции и необходимость борьбы за инвестиции заставляют политическую элиту города быть «более предпринимательской» и, соответственно, менее ориентированной на модель «государства благосостояния»; города активнее выходят на международную арену, расширяя интернациональные связи, и все менее полагаются на центральное правительство, тем самым отчасти отделяя себя от национальной экономики.

Эти изменения позволяют предположить, что в перспективе «коалиционный» характер власти в городских сообществах будет усиливаться, что позволяет прогнозировать и большую востребованность американского политэкономического подхода к объяснению городской политики. Исследования, проведенные в ряде городов Великобритании, показывают, что в некоторых из них уже сегодня сформировались режимы, во многом аналогичные американским. Например, в исследовании Питера Джона и Элистера Коула в Саутгемптоне, Лидсе, Лилле и Ренне было обнаружено, что в экономическом секторе обоих британских городов сформировались публично-частные коалиции, включавшие местных политиков, центральных и местных чиновников и бизнес-акторов. Ученые считают, что «режимная концепция хорошо объясняет ситуацию в Лидсе», где сильный частный сектор играл заметную роль в городской политике. Несмотря на значительную диверсификацию, бизнес-сообщества довольно часто сотрудничают в продвижении важных городских проектов, а между частным сектором и городскими властями возникла определенная система партнерства и неформальных отношений. В результате образовалась структура, решающая важнейшие проблемы в жизни города. Между участниками коалиции нередко возникали конфликты, но в конечном счете достигались компромисс и кооперация. По мнению исследователей, партнерский характер власти позволил обеспечить под-

держку бизнеса и принятие таких программ, которые вряд ли были бы приняты, если бы в городской политике традиционно доминировали местные власти [John, Cole, 1998; 2001].

Сравнительное исследование городских режимов в пяти европейских (Париж, Милан, Неаполь, Ливерпуль, Глазго) и трех североамериканских (Детройт, Нью-Йорк, Хьюстон) городах, проведенное Полом Кантором, Хэнком Сэвитчем и Сереной Хэддок, также подтвердило гипотезу о том, что базовые характеристики режима, его конфигурация, направленность, возможности и ограничения во многом предопределены социально-экономическими и политико-институциональными факторами. В фокусе внимания исследователей оказалось взаимодействие трех важнейших структурных составляющих — местных демократических институтов, рыночных (конкурентных) позиций города и отношений между институтами публичной власти различных уровней. Исследование показало, что во всех трех американских городах складывание режимов происходило в условиях, не благоприятствовавших лидерству акторов публичного сектора, тогда как в европейских городах инициатива обычно принадлежала политическим элитам. При этом спектр различий между городскими режимами в Европе оказался достаточно широк и был во многом предопределен институциональной спецификой [Kantor, Savitch, Haddock, 1997].

В контексте возможностей использования зарубежного опыта для изучения власти в российских городах и регионах особый интерес представляют попытки применения рассмотренных подходов в странах, не имеющих длительных и прочных либерально-демократических традиций, в частности в постсоциалистических странах. Исследования Ласло Кульчара и Тамаша Домокоша в Венгрии [Kulszar, Domokos, 2005], Флориана Коха и Ивонны Саган в Польше [Koch, 2009a; 2009b; Sagan, 2008] непосредственно опирались на американские и западноевропейские концепции машин роста и городских режимов, а их авторы полагали, что они вполне применимы для изучения власти в Восточной Европе и дают возможность объяснить характер и динамику властных отношений в этих странах. В венгерских городках было обнаружено доминирование машин роста, в составе которых превалировали представители местных административных структур. В Польше характер политико-экономического управления и процессы складывания городских режимов в различных городских сообществах заметно различались. В частности, в Варшаве, как показывает исследова-

ние Коха, стабильный режим в его классическом понимании не сложился. Однако его отсутствие было обусловлено в основном ситуативными факторами, тогда как в целом постсоциалистические трансформации привели к появлению условий, способствующих формированию городских режимов.

Насколько политическое пространство российского города остается свободным для формирования политических режимов? Какую роль в них играет бизнес, другие негосударственные акторы? Какие ресурсы остаются в их распоряжении в условиях усиления авторитарных начал и ограничения политического плюрализма? Эти и другие проблемы постепенно становятся предметом серьезных эмпирических исследований.

2

ОПЫТ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ

История изучения политической власти в России — как на национальном, так и на локальном уровне — фактически ограничивается двумя десятилетиями. Такое положение дел вызвано как особенностями самого объекта анализа, так и траекторией развития политических исследований в России. Опыт развития земских исследований конца XIX — начала XX в. оказался невостребованным. В советский период местное управление представляло собой часть единой партийно-государственной системы и его изучение ограничивалось вопросами территориального управления и планирования [Гельман и др., 2002, с. 35]. При этом возможности реального эмпирического исследования региональной и локальной власти (как, впрочем, и других аспектов политики) по известным причинам практически отсутствовали.

Новая ситуация возникла в 1990-е годы, когда ослабление и децентрализация государственной власти привели к появлению местной и региональной политики, а ликвидация системы жесткого идеологического контроля открыла возможности для действительно научных исследований власти на городском и региональном уровнях. Разрушение политической монополии коммунистической партии и реализация принципов политического и идеологического плюрализма, перераспределение собственности и появление самостоятельных акторов, обладающих значительными экономическими, социальными, информационными и символическими ресурсами, заложили основы для складывания реального политического пространства субнационального уровня с его неопределенностью и борьбой за власть и влияние.

Отражением новых политических реалий стало формирование целого ряда направлений эмпирических исследований, в центре которых оказались многие аспекты и проблемы власти.

В процессе институционализации отечественной политической науки возникла политическая регионалистика, ставшая одной из успешно развивающихся отраслей политологического знания [Гельман, Рыженков, 1999; Авдонин, Баранов, Дахин, 2008, с. 105–125]. Непосредственно тема власти в региональном политическом пространстве разрабатывалась в рамках исследования региональных элит. Кроме того, многие важные аспекты проблемы изучаются в ракурсе анализа федеративных отношений и местного самоуправления. Политика вытеснения региональных элит из политического пространства национального уровня и стремление Кремля навязать региональным элитам исключительно административно-хозяйственные функции, превратив их в послушных исполнителей воли федерального центра, привели к определенному снижению интереса к региональным элитам как предмету исследования. Однако сохраняющееся региональное многообразие России и уникальная культура регионов позволяют надеяться, что опасения «политической смерти» региональных элит и, соответственно, отечественной политической регионалистики несколько преувеличены.

Следует отметить, что в общем объеме исследований власти и элит на субнациональном уровне региональные исследования в целом преобладают над городскими, что заметно отличается от практики исследований в Европе и особенно в США, где именно город стал основной территориальной единицей исследования. Приоритет регионального уровня анализа над городским обусловлен, по-видимому, не столько академическими предпочтениями и традициями, сколько реальным распределением власти между региональным и субрегиональным уровнями: исследователи понимают, что главными игроками в пространстве субнациональной политики чаще всего являются акторы регионального масштаба, от которых во многом зависит решение собственно городских проблем. Однако в последние годы изучение политики на городском уровне оказывается все более востребованным и постепенно становится самостоятельной ветвью в отечественной политической науке и социологии.

В изучении власти и элит на городском и региональном уровнях⁵ сложилось несколько направлений исследования, проблема-

⁵ В данном случае мы не будем жестко разделять эти два уровня изучения власти — и потому, что на практике они тесно переплетаются, и потому, что

тика которых, с одной стороны, во многом совпадает с проблематикой исследований в США и Европе, а с другой — имеет свою специфику.

Изучение состава и структуры региональной и городской элиты. В ряде исследований основное внимание уделялось выявлению лиц, обладающих значительным влиянием в регионах. Наиболее масштабным исследованием такого рода стал проект «Самые влиятельные люди России — 2003» (идея проекта — Алексей Ситников, научное руководство — Оксана Гаман-Голутвина) [Самые влиятельные люди России, 2004]. Предметом изучения стали лица, непосредственно и публично влияющие на экономику и политику. Всего было опрошено 1702 эксперта в 66 регионах РФ, благодаря оценкам которых получен перечень наиболее влиятельных лиц в политике и экономике регионов. В ходе исследования выяснялось, из каких источников рекрутируется региональная элита, кто в ней преобладает, каков стиль лидерства, на чем оно основано и др.; исследователями оценивались как общие показатели влиятельности в регионах, так и влиятельность ветвей власти, групп и отдельных лиц.

Исследование показало, что конфигурации наиболее влиятельных субъектов в регионах подвержены существенным изменениям. Наиболее заметная тенденция, нашедшая отражение в ответах экспертов, — появление в составе влиятельных лиц значительного числа выходцев из силовых структур. Для целого ряда регионов включение в рейтинг политического влияния руководителей УФСБ, УВД и др. «стало новацией исследования 2003 г. по сравнению с данными 2000 г. Еще более заметной тенденцией обновления региональных элит в последние годы стало избрание бывших военных в качестве глав регионов» [Гаман-Голутвина, 2004б, с. 48].

Это обстоятельство послужило основанием для утверждений о формировании в России при В.В. Путине нового властного слоя — милитократии — на всех уровнях власти, в том числе региональном. Однако, по мнению исследователей, для данного вывода нет достаточных оснований, поскольку наиболее существенной тенденцией эволюции региональной элиты в первые годы XXI в. стало «массовое вхождение в ее состав представителей бизнеса и

используемые многими отечественными исследователями когнитивные модели вполне применимы (и применяются) для изучения власти на обоих уровнях.

значительный рост политического влияния бизнеса на региональном уровне». Усиление политического влияния бизнеса связано как с экспансией федерального бизнеса на региональное политическое пространство, так и с существенным расширением участия регионального бизнеса в региональной политике. Результаты исследования позволили говорить о наличии тенденции фактического слияния политической и экономической элит и формировании политико-финансовых конгломератов на региональном уровне, претендующих на роль доминирующих акторов региональной политики и экономики [Ситников, 2004, с. 6; Гаман-Голутвина, 2004б, с. 78].

Причинами расширения участия бизнеса в политике участники проекта считают, во-первых, вытеснение с федеральной политической арены бизнес-элиты в качестве политического актора общероссийского масштаба, что привело к усилению экспансии федеральных финансово-промышленных группировок на региональный уровень и стимулировало формирование политико-финансовых структур, включающих политиков и предпринимателей как федерального, так и регионального уровня. Во-вторых, сказывается возрастание роли административных ресурсов в достижении коммерческих целей, обостряющее конкуренцию в региональном политико-экономическом пространстве. Это, в свою очередь, актуализирует необходимость защиты региональных бизнес-интересов на законодательном уровне. В-третьих, в условиях экспансии федеральных финансово-промышленных групп возникает необходимость консолидации (в том числе политической) региональных бизнес-интересов.

Оценивая общий потенциал и ориентации региональных элит, эксперты отмечают «повсеместное преобладание узкогрупповых, ведомственных и иных партикулярных интересов и ценностей, индифферентное отношение к проблемам стратегического развития регионов и страны в целом; ориентацию на “мнение начальства” и “колебания” строго в соответствии с “генеральной линией”, пренебрежение интересами граждан» [Гаман-Голутвина, 2004б, с. 50–51, 79].

Нередко исследования состава региональных и городских элит ограничивались представителями *административно-политической элиты*. Сужение предмета исследования хотя и не позволяет получить адекватной картины распределения власти в регионе(городе), но вполне объяснимо. Во-первых, тем самым существенно

упрощается процедура определения лиц с наивысшими показателями политической власти и влияния; во-вторых, именно в этой группе акторов, по мнению большинства исследователей, находятся ключевые ресурсы власти субнационального уровня, что отражает общее доминирование административно-политических элит (бюрократии) в российском обществе. В этом направлении успешно работают ростовские исследователи — Александр Понеделков, Александр Старостин и др. [Игнатов, Понеделков, Старостин, 2002; Понеделков, Старостин, 2008; Старостин, 2003], фокусирующие внимание на базовых социальных, политических и ценностно-идеологических характеристиках элит. В исследованиях Оксаны Гаман-Голутвиной, Ольги Крыштановской, Виктора Мохова и др. рассматриваются *состав и структура региональной элиты в историческом ракурсе*, характеризуются основные этапы становления и развития региональных элит и анализируются факторы, определяющие динамику их взаимоотношений [Гаман-Голутвина, 2004а; Крыштановская, 2003; Мохов, 2000; 2003].

В рамках данного направления специальное внимание уделяется *роли номенклатуры в составе региональной и городской элиты* (В. Мохов, Д. Сельцер). Исследование Дмитрия Сельцера [Сельцер, 2006; 2007] было посвящено трансформации номенклатурной организации власти на субрегиональном уровне; оно проводилось в семи регионах и охватывало 199 локальных сообществ. Центральный вопрос исследования формулировался следующим образом: унаследовала ли номенклатура власть на различных уровнях административной иерархии и какие позиции она занимает в постсоветское время? [Сельцер, 2007, с. 6]. Его актуальность обусловлена не только необходимостью выяснить, насколько велика номенклатурная составляющая современной российской власти, но и усиливающимся интересом к данным формам организации власти в свете текущих тенденций развития политической системы, которая, по мнению ряда исследователей, воспроизводит многие элементы номенклатурного правления, характерного для СССР и бывших социалистических стран.

Несмотря на то что в 1991 г. КПСС перестала существовать, в 1991–1996 гг. номенклатурная модель элитного рекрутирования выжила: центр провел назначения представителей президента, губернаторов, а последние — глав администраций субрегионов. Исследование показало, что главы администраций рекрутировались почти в половине случаев (48,2%) из председателей гор- и райис-

полкомов, а также хозяйственников (17,6%), бывших первых секретарей (16,6%), заместителей председателей исполкомов (6,5%) и председателей (заместителей председателей) Советов (4,0%). В целом оказалось, что среди высшего руководства субрегионов доля пришедших из аппарата советской номенклатуры составила 58,8%; при этом региональные различия оказались незначительными. Таким образом, обобщенный тип глав администраций постсоветской России 1991 г. — советская номенклатура [Сельцер, 2006, с. 206—207].

Иная ситуация сложилась после первого в истории постсоветской России электорального цикла выборов глав администраций. Возвращение выборов означало отказ от номенклатурных практик советского и начального постсоветского времени. Теоретически бывшая номенклатура могла вернуться во власть демократическим путем. Однако исследования показали, что в подавляющем большинстве регионов в результате выборов у руля субрегионального управления встала хозяйственная номенклатура советского времени, вытеснившая из поля реальной политики назначенцев 1991 г. — советскую номенклатуру. Данная ситуация возникла в силу того, что как власть, так и ее оппоненты разумно отказались делать ставку на идеологически зашоренных кандидатов [Сельцер, 2007, с. 252].

Следующий электоральный цикл также внес изменения в состав субрегионального руководства: при мощной поддержке региональных властей победили хозяйственники, в советское время не входившие в номенклатуру. Это отразило завершение противостояния «коммунисты — демократы» и его перерастание в направлении межклановых противоборств. «На смену “политическим” руководителям городов и районов начала и середины 1990 гг. приходили деидеологизированные кандидаты, за которых охотно голосовало население, в том случае, если выборы были прямыми, и, тем более, депутаты, если применялась формула “из состава представительного органа”» [Там же, с. 264—265].

Выборы 2002—2005 гг., на которых практически повсеместно победили «вне номенклатурные» хозяйственники и в меньшей степени управленческие менеджеры, показали, что время номенклатуры и (бывших) первых секретарей безвозвратно ушло. Причиной этого стал не только естественный процесс старения: исследование показало, что первые секретари горбачевского призыва (им в конце 1980-х годов было в среднем 35—38 лет) вполне могли бы

возглавлять субрегионы, но их место заняли ровесники, часто вообще не имевшие опыта партийно-советской работы.

Таким образом, общая кадровая траектория руководителей субнационального уровня выглядит следующим образом: номенклатура КПСС — советская номенклатура — хозяйственная номенклатура — вне номенклатурные хозяйственники — вне номенклатурные хозяйственники и менеджеры [Сельцер, 2007, с. 277–278].

В ряде исследовательских проектов изучение состава элит и их базовых социальных, профессиональных и статусных характеристик сопровождается обстоятельным анализом их *ценностных ориентаций и идеологических предпочтений*. В этом контексте выделяются исследования региональных элит, выполненные коллективом ученых Социологического института в Санкт-Петербурге под руководством Александра Дуки (Алла Быстрова, Александра Даугавет, Наталья Колесник, Денис Тев и др.) [Региональные элиты Северо-Запада России, 2001; Дука и др., 2008], которые затрагивают многие важные проблемы в изучении власти и элит, в том числе ценностные ориентации, динамику элитного корпуса представительной власти Северо-Запада, отношения бизнеса и власти, инновационный потенциал региональных элит и др. Заслуживает быть отмеченным и содержательный анализ идеологических и политических реакций региональных элит на вызовы переходного периода, проведенный Арбаханом Магомедовым на материалах исследования региональных элит Поволжья [Магомедов, 2000].

Изучение взаимоотношений между основными акторами региональной и(или) городской политики и локальных политических режимов. В данном сегменте отечественной политической регионалистики выделяются исследования Натальи Лапиной и Аллы Чириковой, в которых предложены оригинальные классификации моделей взаимоотношений между административно-политическими элитами и бизнес-элитами регионов. Для объяснения взаимоотношений между политико-административными элитами и бизнес-элитами регионов ими были использованы модели «патронажа» (административное давление власти на бизнес), «партнерства» (эффективное взаимодействие политических и экономических элит), «борьба всех против всех» и «приватизация власти» (политическая элита формируется и(или) контролируется бизнес-элитой). Для описания и объяснения взаимоотношений, сложившихся между группами региональной элиты в последнее

десятилетие, была добавлена «модель торга». Кроме того, авторы обстоятельно описывают динамику, основные формы, ресурсы и методы влияния региональных акторов на внутриэлитные взаимодействия, на отношения с акторами федерального уровня. Достоинством их работ является глубокий анализ неформальных практик, сложившихся во внутриэлитных взаимоотношениях, что позволяет получить реальную картину власти в регионах, часто существенно отличающуюся от той, которая представлена в официальном дискурсе и нормативных документах [Лапина, Чирикова, 1999; 2000; 2002; Лапина, 1998; Чирикова, 2007а]. В последующих работах А. Чириковой тема неформальных практик становится ключевой и получает дальнейшее развитие [Чирикова, 2010; 2012; 2014; 2015].

Существенный вклад в понимание взаимоотношений между основными акторами в регионах также внесли Андрей Дахин [Дахин, 2002; 2003; 2009], Наталья Зубаревич [Зубаревич, 2002; 2003; 2005], Алексей Зудин [Зудин, 2005], Антон Олейник [Олейник, 2010], Денис Тев [Тев, 2008; 2009], Екатерина Копаева [Копаева, 2013] и другие исследователи.

В этом же направлении плодотворно работают исследовательские группы, возглавляемые Владимиром Гельманом [Россия регионов, 2000; Гельман и др., 2002; 2008; Гельман, Рыженков, 2010]; при этом в фокусе внимания оказываются *институциональный дизайн и процессуальные характеристики городских и региональных режимов*. Проекты опираются на солидный теоретический фундамент и модели, синтезирующие международный опыт изучения городских режимов и особенности российского социального, политического и культурного контекстов. Эмпирические исследования проводились на уровне и города, и региона; первые исследования затрагивали период 1990-х годов, в более поздних исследованиях были изучены текущее состояние и тенденции развития городских режимов, что позволило сделать интересные сравнения локальных политических практик на разных этапах развития политической системы российского общества. К изучению режимов в российских городах и регионах обращались и другие исследователи [Борисов, 1999; Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002; Тев, 2006]. Следует отметить, что их концепции политического режима отличались от зарубежных аналогов [Туровский, 2009; 2013а]. В силу специфического характера российского общества многие авторы предпочитают использовать «универсальное» определение политиче-

ского режима, не связывающее его с четко очерченным набором конкретных характеристик, что, по их мнению, расширяет возможности классификации режимов. Обычно под режимом понимается совокупность акторов политического процесса, институтов политической власти, ресурсов и стратегий борьбы за достижение и(или) удержание власти [Россия регионов, 2000, с. 20]. Подразумевается, что режим есть в каждом регионе и он может изменяться. В качестве важнейшего основания классификации режимов обычно рассматриваются степень концентрации власти в регионе (моноцентрические и полицентрические режимы), характер взаимоотношений между основными акторами («авторитарная ситуация», «гибридный режим», «демократическая ситуация») [Там же, с. 18–60, 331–375], уровень «полиархичности» режимов [Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002, с. 144–146], или такие параметры, как (1) происхождение правящей группы; (2) количество и субординация центров (полюсов) политического влияния; (3) состояние гражданского общества как инфраструктуры регионального политического процесса; (4) статус региона вовне [Борисов, 1998, с. 100–102].

Данный подход представляется вполне обоснованным и продуктивным для анализа политических процессов в России. В отличие от США и Западной Европы, где демократическая практика имеет длительные традиции, в России региональные политические процессы, как и политические процессы на федеральном уровне, имеют сильную авторитарную составляющую; поэтому сделанный авторами акцент на показателях уровня демократичности политической практики в регионах, бесспорно, оправдан и отражает наиболее важные исследовательские предпочтения, задаваемые реальной ситуацией.

Взаимоотношения локальных элит с элитами федерального уровня и специфика российского федерализма. В рамках данного направления изучения властных отношений следует отметить исследования Ростислава Туровского [Туровский, 2005; 2006; 2013б], которые позволили выявить специфику российской модели взаимоотношений между центром и регионами, заключающуюся в их постоянном изменении, выделить и обосновать основные этапы их эволюции. В контексте анализа изменений во взаимоотношениях между центром и регионами Туровский раскрывает динамику внутриэлитных отношений, возможности и ресурсы различных акторов и перспективы развития регионального политического

пространства. Эти проблемы нашли отражение и в трудах Николая Петрова, не только предложившего интересный анализ политических процессов в отдельных регионах и их взаимоотношений с федеральным центром, но и предпринявшего попытку построить рейтинг региональных политических систем по степени их демократичности [Политический альманах России 1997, 1998; Россия в избирательном цикле, 2000; Петров, 2000; Власть, бизнес, общество в регионах, 2010].

В последнее десятилетие объектом исследования политологов и социологов становятся и *городские сообщества*. Во многом благодаря активности пермских политологов — Олега Подвинцева, Петра Панова, Надежды Борисовой и др. — началось изучение политических процессов в *малых городах* [Подвинцев, 2007, с. 163–169; Панов, 2008; Борисова, 2010]. К настоящему времени в целом сформировалось проблемное поле и были получены первые результаты эмпирических исследований, посвященных характеристике социальной среды и социально-политической ситуации в малых городах [Плюснин, 2000; Плюснин, Кордонский, Скалон, 2009; Колесников, Топалов, Шипилов, 2015], проблемам взаимодействия власти и бизнеса [Чирикова, 2007б; Тев, 2008], роли градообразующих предприятий в политической системе [Рябова, 2007; 2008; Рябова, Витковская, 2011], специфике политических процессов в отдельных городах [Титков, 2007; Шинковская, 2008], символическим репрезентациям городов [Назукина, Сулимов, 2008], взаимодействию органов власти регионального и муниципального уровней [Воронков, 2007] и т.д.

Отдельные аспекты властных отношений в городских сообществах изучались в рамках *анализа институциональных новаций в системе местного самоуправления*. Принятие нового закона о местном самоуправлении (2003) и более поздние нормативные документы заметно изменили институциональный ландшафт и характер взаимоотношений внутри локальных элит. Активное внедрение моделей управления, исключающих прямые выборы населением глав муниципалитетов, наделенных одновременно статусом глав администраций, и замена выборов назначением сити-менеджеров отразили стремление правящей элиты к бюрократической рационализации местного самоуправления, позволяющей достроить нижние этажи «вертикали власти». Эти изменения нашли отражение в работах Н. Борисовой, И. Выдрина, В. Гельмана, Е. Зюзиной, А. Романовского, Б. Слатинова, К. Сулимова и других исследова-

дователей [Борисова, Сулимов, 2014; Выдрин, 2010; Гельман, 2008; Зюзина, Романовский, 2015; Слатинов, 2012; Слатинов, Меркулова, 2015].

В 2009 г. коллективом исследователей под руководством Владимира Гельмана был выполнен пилотный проект «Власть и управление в крупных городах России», полностью посвященный властным практикам в локальных сообществах и опирающийся на международный опыт изучения власти. Поскольку данное направление изучения городской политики в российской политической науке фактически находится лишь в стадии своего становления, исследователи резонно ограничились двумя ключевыми аспектами темы: определением основных параметров локальных режимов в крупных городах России и оценкой влияния экономических, политических и институциональных изменений 1990–2000-х годов на их функционирование [Гельман, Рыженков, 2010, с. 50]. Под локальным режимом понималась «устойчивая констелляция акторов, институтов, ресурсов и стратегий на локальном уровне, обуславливающая характер осуществления местной власти и локального политико-экономического управления, основанного на реализации политического курса на местном уровне». Базовая типология городских режимов была построена на основе стоуновской классификации и модифицирована для российского контекста: 1) режим поддержания статус-кво, основанный на распределении ресурсов, главным образом в социальной сфере; 2) режим роста и развития, предполагающий экспансию бизнеса и ускоренный рост городов; 3) прогрессивный режим, ориентированный на ограничение роста, сохранение и улучшение окружающей среды. Кроме нее в анализе использовалась типология, уже апробированная для изучения региональных режимов, в соответствии с которой режимы подразделяются на полицентрические (плюралистические) и монополистические в зависимости от наличия или отсутствия доминирующего актора. В рамках последнего, в свою очередь, различаются (1) «режим большого бизнеса» (доминирование бизнеса) и (2) «административный локальный режим» [Гельман, 2010, с. 55–59].

Результаты исследования позволили сделать два самых общих вывода. Во-первых, динамика локальных режимов зависит прежде всего от политических и институциональных изменений на общенациональном уровне: «для режимов в городах России поворотными моментами стали как муниципальные реформы 1990-х годов,

в ходе которых были сформированы органы местного самоуправления и проведены выборы мэров, так и контрреформы 2000-х, которые привели к изменению механизмов управления в ряде городов страны». Поэтому и перспективы дальнейшей эволюции локальных режимов в российских городах исследовательский коллектив связывает с вектором развития российской политической системы. Во-вторых, поворот к восстановлению иерархической системы регионального и местного управления (вертикаль власти) хотя и сузил рамки вариативности локальных режимов, но «по-прежнему можно говорить о достаточно широком пространстве для маневра локальных политических акторов в ряде важных сфер политики и управления» [Гельман, Рыженков, 2010, с. 51–52]. При этом влияние политических институтов федерального и регионального уровней остается неоднозначным: формальные правила, заданные центром, «не приобрели — по крайней мере, пока — предписывающей роли. По большей мере они служат “фасадом” для неформальных механизмов согласования интересов, не препятствующим ни одному из возможных исходов конфликтов между политическими и экономическими акторами». Кроме того, вариативность городских режимов связана и с различиями в естественных структурных характеристиках городских сообществ, а важные параметры локальных режимов во многом обусловлены «географическим положением и размерами городов, их местом в социально-экономической и территориальной структуре региона и страны, отраслевой структурой экономики города и региона» [Там же].

Некоторые предварительные выводы были сделаны и в отношении конфигурации локальных режимов. Главный из них состоит в том, что в современных российских городах вряд ли имеет место преобладание какого-то одного типа локального режима; скорее можно предположить их мозаичное «соседство» и «сосуществование». При этом некоторые тенденции и закономерности в развитии российских локальных режимов отчасти соотносятся с американскими и европейскими аналогами. В частности, элементы локального режима «поддержание статус-кво» в наибольшей степени характерны для малых и средних городов, где доминируют коалиции, осуществляющие дележ ограниченного объема бюджетных ресурсов, значительная доля которых распределяется на вышестоящих уровнях власти и управления. В крупных городах экономический рост стимулировал появление «элементов локаль-

ного режима роста и развития», сопоставимых с машинами роста в американских городах, хотя и с несколько иными конфигурациями участников. В ряде крупных городов возникли и локальные общественные движения, хотя нигде они так и не смогли стать частью правящих коалиций [Гельман, 2010, с. 55–56].

Исследование подтвердило тенденцию формирования «режима большого бизнеса» в монопрофильных городах, где господствуют крупные предприятия общенационального масштаба. Показательным примером является режим в Череповце, ставший предметом специального внимания исследователей. В экономике и политике этого города доминирует Череповецкий металлургический завод — одно из основных подразделений компании «Северсталь». Приоритетной стратегией компании, естественно, является рост производства на заводе, а не благополучие города. Участие компании в общественно-политической жизни Череповца значительно и проявляется в различных формах. Местная власть практически полностью зависит от городской экономической элиты. Компания выступает основным поставщиком управленческих кадров: все мэры Череповца — бывшие работники металлургического завода. Она же формирует стратегии городского развития, определяя круг вопросов, которые включаются в городскую повестку дня. Компании удается в целом успешно поддерживать позитивный имидж и лояльное отношение со стороны горожан. Завод позиционируется компанией и местными властями как «символ прогресса и поступательного развития»; при этом негативное влияние завода, например на городскую экологию, либо замалчивается, либо оправдывается как неизбежный продукт экономического роста.

В иных городах более вероятным является формирование локальных режимов, в которых доминирующим актором выступает местная администрация, контролирующая основные экономические ресурсы и способная осуществлять политику экономического развития без участия бизнес-групп, которые, оставаясь разрозненными, не могут противостоять местным чиновникам. Иллюстрацией данного типа локального режима стала Пермь. Многоотраслевая структура экономики города и наличие в нем различных экономических групп интересов способствуют поддержанию постоянной конкуренции между ними за влияние на местную власть и распылению политических интересов бизнеса: бизнес-группы интересуют лишь отдельные сегменты городской политики и они

безразличны к тем сферам городской жизни, которые их непосредственно не касаются. Это открывает простор для неформального торга между политическими и экономическими акторами, позволяя политико-административной элите манипулировать бизнесом, играющим в пермском локальном режиме роль вedomого. Обладая возможностью активно вмешиваться в рыночные отношения, городская власть сама «фактически превращается в местный бизнес», а «многие чиновники прямо или косвенно используют преимущества своих властных позиций для содействия подконтрольному им бизнесу» [Бычкова, Гельман, 2010, с. 82].

В итоге происходит сращивание власти и бизнеса, а «вход на рынок остается открытым только для “избранных” компаний, чаще всего связанных с областными и городскими чиновниками». Исследователи приходят к заключению, что режим «государства-хищника» в Перми «оказывает негативное влияние на экономическое развитие, способствуя распространению коррупции и препятствуя привлечению инвестиций и становлению свободной конкуренции. Однако плюралистический характер локального режима в определенных условиях (например, в случае прихода к власти сильного лидера, нацеленного на пресечение коррупции) может способствовать росту и развитию города» [Там же].

Проблематика и теоретическая рамка городских режимов начинают использоваться и другими исследователями. Надежда Борисова, Константин Сулимов и Ольга Ковина проанализировали основные факторы, влияющие на процессы формирования и трансформации городских режимов в трех городах Пермского края [Борисова, Сулимов, Ковина, 2011, с. 5–14]. Юрий Пустовойт провел эмпирическое исследование, посвященное анализу городского режима в Новокузнецке, сделав акцент на проблемах формирования, развития и распада городских режимов и уделив особое внимание организации взаимодействия между предприятиями, бизнес-структурами, средствами массовой информации, публичными политиками и городскими властями как во время электоральных циклов, так и между ними; он выделил пять основных периодов в политической истории города (позднесоветский, предрежимный, становление коалиции, пик развития коалиции, посткоалиционный), различающихся по политико-экономическим приоритетам и характеристикам внутрикоалиционных властных отношений [Пустовойт, 2014; Пустовойт, Антидзе, Мартыненко-Фриауф, 2014]. Изучая городской режим в Санкт-Петербурге, Елена Тыканова

и Анастасия Хохлова пришли к выводу, что коммерциализация постсоветских городов и включение их в глобальную экономику стимулируют альянсы властей и бизнеса, приобретающие форму машин роста; формирование таких комплексов более вероятно в тех случаях, когда бизнес представлен крупными строительными компаниями, готовыми инвестировать значительные средства в развитие городских территорий [Тыканова, Хохлова, 2015].

Эти и другие исследования свидетельствуют о том, что на сегодняшний день в отечественной политической науке и социологии уже сложились отдельные направления изучения власти на субнациональном уровне, а их результаты позволяют сделать определенные выводы о ее субъектах, формах проявления и специфике.

Раздел II

ЭМПИРИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ВЛАСТИ В МАЛЫХ РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ: ДАННЫЕ И МЕТОД

Chirikova, A. E., Ledyayev, V. G. Governance in Russian Town [Text] / A. E. Chirikova, V. G. Ledyayev ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow: HSE Publishing House, 2017. — 416 pp. — 500 copies. — ISBN 978-5-7598-1579-2 (hardcover). — ISBN 978-5-7598-1657-7 (e-book).

The monograph has been written on the basis of the empirical research on governance in five Russian towns conducted in 2011–2015. The book studies the key aspects of relations of power in local communities, including configuration and hierarchy of the main actors in urban communities, the role of regional actors in the space of local politics, the relationship between representative and executive structures of municipal government, interactions and coalitions between local political actors, and urban regimes in local communities. The research topic and structure follow the logic of urban regime analysis, which became the most popular way of studying governance in local communities. The main bulk of information was collected by the means of in-depth interviews with influential urban and regional actors directly involved in urban politics.

The book is designed for political and social scientists as well as for those interested in the issues of governance and urban politics.

Научное издание

Чирикова Алла Евгеньевна
Ледяев Валерий Георгиевич

Власть в малом российском городе

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *М.С. Ковалева*
Художник *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка: *Л.В. Маликина*
Корректор *О.И. Ростковская*

Подписано в печать 11.08.2017. Формат 60×90 ¹/₁₆
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 26,0. Уч.-изд. л. 21,5
Тираж 500 экз. Изд. № 2114. Заказ №

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: 8 (499) 270-73-59