

УДК 320+352

**ПРОБЛЕМЫ КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА
НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИИ**

© 2013 г.

А.П. Фадеева

Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Москва

roberta-hilton@mail.ru

Поступила в редакцию 19.04.2013

Представлены исследовательские модели анализа политического процесса на уровне территории. Автор характеризует подходы западных исследователей, прежде всего концепт городского режима. Рассматриваются попытки российских ученых применить этот подход к анализу российских реалий.

Ключевые слова: политический процесс, региональный политический режим, городская политика, городской режим, концепт, исследовательская модель.

В течение длительного времени анализ городской политики считался принадлежащим региональным политическим исследованиям. В современной политической науке проблема ставится иначе: в городах проживает большая часть населения земного шара; города являются сосредоточением политического процесса; принятие решений на уровне городской политики покрывает множество рассматриваемых в рамках политической науки проблем [1]. Еще Джон Стюарт Милль называл городское управление школой демократии, поскольку оно дает возможность реального политического участия. Современные ученые предлагают рассматривать городское политологическое исследование как такой анализ, который вносит вклад в понимание прежде всего политических феноменов и лишь затем – в характеристику городской политики или окружающей среды.

Известный американский ученый Кларенс Стоун утверждает, что один из способов изучения власти – посмотреть на властные отношения сквозь призму городской политики. Как известно, концепция власти Роберта Даля была сформирована им на основе исследования демократии и власти в американском городе [2]. Стоун напоминает об этом и указывает, что процесс принятия решений, создание коалиций, определение состава правящего альянса позволяют ответить на ключевой вопрос политической науки – «Кто управляет?» [3].

Поиски ответа на этот вопрос характерны как для стран устоявшейся демократии, так и, в особенности, для тех обществ, которые переживают становление новых политических институтов. Нет ничего удивительного, что Россия вошла в этот список. В 1990-е годы важным для

политической науки стало распространение на Россию модели политических режимов, предложенных Ф. Шмиттером для анализа переходных обществ. Режим, в широком смысле слова, понимается как способ функционирования политической системы общества. Трансформационные процессы, начавшиеся на рубеже 1980–1990-х гг., вызвали в отечественной политической науке потребность в формировании адекватного теоретического инструментария для исследования изменяющихся политических режимов. Политический режим, как один из основополагающих элементов любой политической системы, рассматривался в рамках различных научных дисциплин и методологических подходов: институционализма, теории рационального выбора, структурного функционализма и др. Существует множество критериев, на основании которых строится типология политических режимов. Выделяют явные и неявные режимы, авторитарные и демократические, открытые и закрытые, но главное – меняющиеся.

Российский ученый В.Я. Гельман модифицировал предложенную Ф. Шмиттером модель применительно к региональным политическим процессам и институтам. Согласно его логике, процессы регионализации приводили к разным результатам в разных регионах России в зависимости от того, какую стратегию выбирали региональные элиты, какими ресурсами они обладали и какие цели ставили перед собой. Наиболее распространенным инструментарием стала типология региональных режимов по характеру взаимодействия политических акторов на поли- и моноцентричные. Публикации по проблематике региональных политических режимов стали очень популярны [4]. Популяр-

ность концепта региональных политических режимов была связана с его способностью «объяснить диверсификацию политических процессов в регионах такими факторами, как соотношение сил (ресурсов) между политическими акторами, их стратегиями и институтами как правилами игры, регулируемыми политические взаимодействия» [5].

После реформ В.В. Путина по выстраиванию вертикали власти и, в особенности, отмены губернаторских выборов в России тенденция к диверсификации сменилась трендом к унификации, а применительно к регионам в центре внимания научных исследований и экспертных разработок оказались акторы городской политики и те правила игры, которые они принесли с собой. Александр Кынев, руководитель региональных программ Фонда развития информационной политики (Москва), таким образом объяснил эти изменения: «Сегодня региональный бизнес переключился на выборы органов местного самоуправления, особенно в крупных городах. Участие в деятельности городских дум позволяет предпринимателям влиять на распределение реальных, «живых» ресурсов – земли, недвижимости, а также на формирование правил игры в местной торговле, осуществлении транспортных услуг и т.д.». В какой-то мере это можно сопоставить с процессами, которые описывал Роберт Даль применительно к Нью-Хейвену, когда фиксировал, что изменившиеся исторические условия сформировали повышение запроса бизнеса к политике. Условия – российские и американские – существенно различаются, но тенденция к стремлению бизнеса соединить богатство и власть схожа.

В.Я. Гельман и С.И. Рыженков поясняют смещение фокуса научного интереса таким образом: «В результате серии реформ местной власти в 1990-е и 2000-е годы в крупных городах России произошло становление локальных режимов – новых моделей городского политико-экономического управления, которые рассматриваются в свете теоретических и сравнительных перспектив анализа «городских режимов» [6].

Это объясняет интерес исследователей к концепту городских режимов в их западной интерпретации и к возможности применить эти концепты для анализа российских реалий. В качестве определения городского режима часто используется предложенная В.Г. Ледяевым со ссылкой на П. Джона и Э. Коула дефиниция: «Городской режим – городское управление (Urban Governance) – коалиция, подразумевающая определенный уровень кооперации между публичным и частным секторами» [7]. В.Я. Гельман и С.И. Рыженков предлагают определение

локальных режимов без разделения их на региональные и локальные: «устойчивые констелляции акторов, институтов, ресурсов и стратегий на локальном уровне, обуславливающие характер осуществления местной власти и локального политико-экономического управления, основанного на реализации политического курса на местном уровне» [6]. На их взгляд, локальные режимы могут существовать при наличии минимальной автономии. Они видят существенное сходство проблем, с которыми столкнулось локальное политико-экономическое управление в России, с аналогичными проблемами в европейских и американских городах, прежде всего относительно использования земли и недвижимости, усиления влияния бизнеса на процессы принятия решений на городском уровне.

Управление и политика тесно связаны друг с другом, потому существенное значение имеют политические сети, позволяющие охарактеризовать распространение политического влияния. Кстати, вышеупомянутые Элистер Коул и Питер Джон использовали сетевой анализ при изучении городских политических режимов в четырех европейских городах (Лидс, Саутгемптон, Лилль, Ренн), выясняя, что оказывает наибольшее влияние на специфику политического режима – институциональные факторы, специфика места или сфера, в которой формируется режим. П. Джон и Э. Коул предложили рассматривать режимы как социальные сети, сформированные в основных секторах городской политики [8].

Представляется, что при анализе локального уровня политики важно руководствоваться известным подходом Р. Даля, согласно которому «власть не является структурным феноменом», она всегда «имеет конкретную сферу, отражающуюся в политическом решении» [9]. Соответственно, важно понимать, как и кем иницируется, поддерживается либо отвергается это решение, то есть каким является политический процесс.

Политический процесс представляет собой взаимодействие акторов и формирование коалиций для определения политической повестки дня и принятия политических решений. Сущность политического процесса определяется взаимодействием акторов (политической и бизнес-элиты, общества) и общественно-политических институтов, предполагается при этом, что взаимодействие основано на партнерстве. «Суть партнерства – в признании правил игры и их соблюдении. Совершенно неизбежно это предполагает и конфликты, которые при всей остроте не должны ставить под вопрос само существование политической системы».

Таким образом, исследования городских режимов позволяют охватить широкий круг вопросов политики и политической науки. Эта исследовательская модель позволяет выявить акторов, описать их взаимодействие и особенности такого взаимодействия применительно к конкретной территории. Будет уместной еще одна ссылка на авторитет Роберта Даля, который считал, что политику нельзя анализировать издали: важна возможность исследователя наблюдать политический процесс, по крайней мере в публичных его проявлениях, непосредственно, в виде включенного наблюдения.

Как уже отмечалось, В.Я. Гельман в ряде публикаций и в монографии «Постсоветские политические трансформации» поставил вопрос о кризисе теоретических подходов к анализу постсоветской трансформации и о необходимости поиска адекватного инструментария оценки концепций демократии и демократизации. Он предложил рассматривать демократию как «обусловленный исход конфликта». В работе «Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция» В.Я. Гельман попытался объяснить, почему регионы в России управляются и развиваются по-разному: «Регионы России, которые в советский период управлялись по более или менее одинаковому образцу, в постсоветский период демонстрировали весьма значительные эффекты диверсификации». В работе «Власть, управление и локальные режимы в России: рамки анализа» В.Я. Гельман использовал институциональный подход для анализа возникновения региональных режимов, рассматривая их как следствие взаимодействий акторов в рамках, задаваемых институтами. В.Я. Гельман выделяет арены локального уровня: политической власти, политического курса и политико-экономического управления. Разработка данного направления исследования привела его к типологии локальных режимов с точки зрения политико-экономического управления, которая была сформирована на зарубежном материале и модифицирована для российских городов. В совместной публикации «Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России» В.Я. Гельман и О. Бычкова обозначают факторы, обуславливающие воздействие бизнеса на местную политику в современной России, и причины того, что воздействие столь сильно варьируется в условиях различных локальных режимов. Гельман использует уже отработанный им вариант применения западного инструментария к российским практикам, типологизируя взаимодействие бизнеса и власти и выделяя такие крайние типы, как «государство-хищник», «взаимные

заложники», «политика невмешательства», «поиск ренты» или «захват государства».

Ряд работ написан совместно В.Я. Гельманом и С.И. Рыженковым, в том числе «Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России» [6], в которой ставится под сомнение возможность анализа локальных режимов в современной России при использовании только категории демократии и авторитаризма: «Необходимо сочетать такого рода абстрактный анализ с рассмотрением релевантных типических и специфических характеристик, присущих данному режиму в определенный период его функционирования». Гельман и Рыженков выбирают другой фрейм для анализа городских режимов, используя распространенные в западной науке понятия коалиции статус-кво и коалиции роста. Таким образом подключаются не только экономические параметры анализа городского режима. При его анализе классическими считаются работы Кларенса Стоуна, Питера Джона, Карен Моссбергер и др., которые заложили основу теории городских режимов и позволили верифицировать ее на базе кросс-регионального и кросс-национального анализа.

Если посмотреть на классические работы по городским режимам, то у их авторов могут быть разные идеологические и методологические основания, но они в равной мере способствовали изучению политического процесса на конкретных кейсах. Р. Даль [9] проводил исследования структуры власти в американском городе Нью-Хейвене, в частности пытался выяснить, кто принимает решения в области управления городской жизнью и кто осуществляет городское планирование. В результате Даль пришел к выводу, что власть распределена между равными по статусу группами индивидов, это назвали дисперсным лидерством. Ф. Хантер [9], напротив, писал о том, что власть во всех наиболее важных областях городской жизни сосредоточена в руках городской элиты. Его исследование было проведено в Атланте. Об их идеологических противоречиях подробно писал В.Г. Ледаев в упомянутой работе о дискуссии по поводу концепта Р. Даля о власти [7].

К. Стоун в ставшей классической работе «Режимная политика: правление в Атланте, 1946–1988 гг.» охарактеризовал ситуацию в городе в середине 40-х годов XX века, когда возникли острые проблемы и потребность в коалиции афроамериканской общности, представлявшей электорат, и бизнеса с его материальными и организационными ресурсами. Созданная бизнесом «Центральная ассоциация Атланты» и представлявшая афроамериканское

сообщество «Городская Лига» стали основными акторами и участниками коалиции; при этом лидирующие позиции занимал бизнес. Бизнес был заинтересован в поддержке проектов развития города, а Городская Лига настаивала на решении расовых проблем. Совместно они сформировали политическую повестку дня, отразив ее в лозунге: «Город слишком занят, чтобы ненавидеть». Цели акторов были достигнуты, однако, Стоун показал, что сотрудничество и создание коалиции были процессом сложным и требующим осознанной обеими сторонами конструктивной деятельности. Коалиция была успешной до 1980-х годов, когда изменение социально-экономических условий привело к ослаблению мотивации бизнеса в решении социальных вопросов, в результате Атланта вошла в число лидеров по уровню бедности, а ее население сократилось. Исследование Стоуна позволило поставить ряд исследовательских задач: о направленности режима, целях и ценностях, которые он поддерживает. Он ввел также уже упоминавшееся деление на режимы роста и режимы сохранения статус-кво.

Стоун особое внимание уделял коалициям акторов и характеру их внутрикоалиционных связей: процессу образования коалиций, взаимодействию акторов внутри них, процессу принятия решений. Политический режим в его теории – это «коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление общностью». В последней публикации (2012) внимание исследователя сосредоточено на проблеме власти, он предлагает более внимательно рассмотреть случай, охарактеризованный Далем, с тем чтобы сосредоточиться на мотивах и способах принятия решений и поместить процесс формирования коалиции в более широкий контекст. Именно формирование общности, способность ее представителей формулировать свои требования и влиять на политическую повестку дня определяют успех власти в данном городе и в конкретной ситуации. Стоун делает акцент на том, что власть одновременно обладает устойчивостью и изменчивостью. Новые акторы и участники способны повлиять на нее [3].

Концепт городского режима привлекает внимание российских исследователей, вызывая как интерес, так и вопросы. Так, и В.Г. Ледяев, и С.И. Рыженков, и В.Я. Гельман используют понятие городского политического режима, в то время как Стоун и его последователи говорят о городской политике и городском режиме без определения «политический». Теория городских режимов предлагает новый ракурс изучения власти в территориальных общностях. В

рамки этого концепта оказалось встроенным исследование местной власти в крупных российских городах [10].

Применительно к российскому опыту и отечественной науке требуется особо тщательное внимание к терминологии, инструментарию и возможностям применения (не механического переноса) западного опыта и западных теоретических моделей. В значительной мере полезными для анализа городских (локальных) режимов являются исследования, выполненные в другом ключе и в рамках других концептов, но вносящие вклад в понимание того, что происходит в городе и «кто управляет».

Особое место в этом плане занимают работы, посвященные анализу взаимодействия бизнеса и власти на разных уровнях, включая локальный. Монография С.П. Перегудова, И.С. Семененко «Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии» характеризует взаимодействие бизнеса, власти и общества на основе концепта корпоративного гражданства. Авторы рассматривают широкий мировой контекст и мировые практики взаимодействия, а также дают глубокий анализ социальной активности российских корпораций. Подход авторов монографии к корпоративному гражданству как стратегии бизнеса по взаимодействию с обществом в целях обеспечения эффективного и устойчивого развития территории подводит к выводу о том, что российская модель корпоративной социальной ответственности является одним из потенциальных ресурсов экономической и социальной модернизации и изменений в политическом режиме. Концепция корпоративного гражданства коррелирует с концептом городских режимов в том, что касается анализа стратегий поведения бизнеса, моделей его отношений с властью и обществом и типологией таких моделей.

Исследования региональных политических элит представляют серьезный интерес, поскольку они сосредоточены на характеристике специфики региональной элиты, свойственных ей методов и способов добиваться поставленных целей, стратегий взаимодействия. Так, в работе А. Чириковой «Региональные элиты России» содержатся характеристики региональных политических элит, бизнес-элит, их ресурсов и стратегий поведения с учетом меняющихся политических реалий. Автор обращает особое внимание на значимость отношений региона и города, и на значимость городов и муниципальных образований особенно.

Поскольку формирование коалиции акторов городской политики проходит в России по иным сценариям и с применением иных меха-

низмов, чем на Западе, концепт городских политических режимов может быть применен к российским реалиям лишь в сочетании с другими методологическими подходами и со значительным вниманием к эмпирическому материалу относительно разных кейсов.

Список литературы

1. Mossberger K., Clarke S.E., John P. Studying Politics in Urban World. Research Traditions and New Directions//Urban Politics. Oxford Handbook. Oxford University Press, 2012. P. 3.
2. Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press, 1966.
3. Stone C.N. Power//Urban Politics. Oxford Handbook. Oxford University Press, 2012.
4. Россия регионов: трансформация политических режимов/ Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000; Мацузато К. Трансформация политического режима в Татарстане (становление модели централизованного касикизма)// Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН, 2002; Панов П.В. Региональный политический режим Пермской области: «сообщество элит без доминирующего актора»?// Политический альманах Прикамья. Пермь, 2002.
5. Панов П.В., Фадеева Л.А. Региональная политика: институционализация, трансформация, традиции// Мировая политика: проблемы теоретической идентификации и современного развития. Политическая наука. Ежегодник. 2005. М., РОССПЭН, 2006. С. 322.
6. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России//ПОЛИТЭКС. 2010//http://www.politex.info/content/view/764/30/
7. Ледаев В. Теория городских политических режимов. <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1741>
8. John P., Cole A. When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France // Comparative Political Studies. 2000. Vol. 33. N 2.
9. Ледаев В.Г. Кто правит? Дискуссии вокруг концепции власти Роберта Даля // <http://readr.ru/gashin-i-dr-sociologiya-politiki-sravnitelny-analiz-rossijskih-i-amerikanskih-politicheskikh-realiy.html?page=15#ixzz29zmiY5JJ>
10. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформы местной власти в городах России, 1991–2001. СПб., Москва. Европейский университет в Санкт-Петербурге. 2002.

POLITICAL PROCESS CONCEPTUALIZATION PROBLEMS AT THE TERRITORIAL LEVEL

A.P. Fadeeva

The article deals with the search of a research model for political process analysis at the territorial level. The author characterizes the approaches of the Western academics, especially, the urban regime concept. The attempts of some Russian researchers to adapt the urban regime concept for the analysis of some processes in Russia are also described.

Keywords: political process, regional political process, urban policy, concept, research model.