



Социология власти

*Теория и опыт эмпирического
исследования власти
в городских сообществах*

Валерий Ледяев

С Е Р И Я

П О Л И Т И Ч Е С К А Я

Т Е О Р И Я

В Ы С Ш А Я

Ш К О Л А

Э К О Н О М И К И

С Е Р И Я

П О Л И Т И Ч Е С К А Я

Т Е О Р И Я

СОЦИОЛОГИЯ ВЛАСТИ

*Теория и опыт
эмпирического
исследования власти
в городских сообществах*

ВАЛЕРИЙ ЛЕДЯЕВ



*Издательский дом
Высшей школы экономики*
МОСКВА, 2012

УДК 316.334.3

ББК 60.56

Л29

Составитель серии

ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Дизайн серии

ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Рецензент

доктор политических наук, профессор,

зав. кафедрой политического анализа

МГУ им. М.В. Ломоносова

АЛЕКСАНДР СОЛОВЬЕВ

Ледяев, В. Г.

Л29

Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах [Текст] / В. Г. Ледяев; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 472 с. — (Политическая теория). — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0909-8 (в пер.).

В монографии проанализирован и систематизирован опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах, начавшегося в середине XX в. и ставшего к настоящему времени одной из наиболее развитых отраслей социологии власти. В ней представлены традиции в объяснении распределения власти на уровне города; когнитивные модели, использовавшиеся в эмпирических исследованиях власти, их методологические, теоретические и концептуальные основания; полемика между соперничающими школами в изучении власти; основные результаты исследований и их импликации; специфика и проблемы использования моделей исследования власти в иных социальных и политических контекстах; эвристический потенциал современных моделей изучения власти и возможности их применения при исследовании политической власти в современном российском обществе.

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

УДК 316.334.3

ББК 60.56

ISBN 978-5-7598-0909-8

© Ледяев В.Г., 2012

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	9
ВВЕДЕНИЕ	11
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИЗУЧЕНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ	17
I. РАННИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ (1920–1940-е ГОДЫ)	20
II. КЛАССИЧЕСКИЙ ЭТАП (1950–1970-е ГОДЫ)	27
III. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП (1980-е ГОДЫ — НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)	65
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ	91
IV. ПРОБЛЕМАТИКА ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ	94
V. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ВЛАСТИ	105
VI. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ	124
VII. СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ: ТЕОРИИ «МАШИН РОСТА» И «ГОРОДСКИХ РЕЖИМОВ»	150
VIII. ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ	177
РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. КЛАССИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ ..	209
IX. ИССЛЕДОВАНИЕ РОБЕРТА И ХЕЛЕН ЛИНД В «МИДДЛТАУНЕ»	211
X. ИССЛЕДОВАНИЕ ФЛОЙДА ХАНТЕРА В АТЛАНТЕ	223
XI. ИССЛЕДОВАНИЕ РОБЕРТА ДАЛЯ В НЬЮ-ХЕЙВЕНЕ	242
XII. ИССЛЕДОВАНИЕ РОБЕРТА ПРЕСТУСА В ЭДЖВУДЕ И РИВЕРВЬЮ ..	275

ХІІІ. ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕЛБЕРТА МИЛЛЕРА В СИЭТЛЕ, БРИСТОЛЕ, КОРДОБЕ И ЛИМЕ	292
ХІV. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ ДЖОНА УОЛТОНА И ТЕРРИ КЛАРКА	317
ХV. ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МНОГОМЕРНЫХ МОДЕЛЕЙ ВЛАСТИ: ИССЛЕДОВАНИЯ МЭТЬЮ КРЕНСОНА В ГЭРИ И ВОСТОЧНОМ ЧИКАГО И ДЖОНА ГЭВЕНТЫ В КЛЕАР ФОЛК УЭЛЛИ	335
ХVІ. МАРКСИСТСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В 1960–1980-х ГОДАХ . .	352
ХVІІ. ИССЛЕДОВАНИЕ БАРБАРЫ ФЕРМАН В ЧИКАГО И ПИТТСБУРГЕ . .	370
ХVІІІ. ИССЛЕДОВАНИЯ ГОРОДСКИХ РЕЖИМОВ В ЕВРОПЕ	393
ХІХ. ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ И РЕГИОНАХ	418
ЛИТЕРАТУРА	443
УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН	469

*Посвящается маме —
Ледяевой Галине Александровне*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга стала итогом моей научной работы последних десяти лет. До этого — в 1990-е годы — меня интересовала проблема концептуализации власти, и я принял участие в дебатах по поводу содержания данного понятия. Итогом работы стали англоязычная и русскоязычная версии монографии «Власть: концептуальный анализ» [Ledyayev, 1998; Ледяев, 2001]. Завершив «концептуальный» этап, я встал перед выбором направления дальнейшей работы и естественным образом начал с изучения опыта использования понятия власти в эмпирических исследованиях. Поскольку наиболее популярным направлением изучения власти были и остаются исследования в городских сообществах, выбор был фактически предопределен.

Тема оказалась крайне непростой, поскольку, кроме чисто концептуальных аспектов, которые интересовали меня в первую очередь, пришлось вникать во многие другие сюжеты, касающиеся специфики и особенностей институционального дизайна, исторического, социального, культурного и других контекстов городской политики, а также понять объяснения распределения власти, предложенные различными течениями общественно-политической мысли. В результате предмет исследования существенно расширился и вышел за пределы изначально обозначенных рамок, хотя фокус на проблемах методологии исследования и моделях объяснения сохранился.

Последнее обстоятельство мне представляется важным в контексте становления и развития отечественной политической науки, социологии и регионалистики: более чем полувековой зарубежный опыт изучения власти в городских сообществах может помочь совершенствованию отечественных исследований власти. При всех особенностях и специфике российской политической практики изучение власти в нашей стране фокусируется на тех же вопросах, которые интересуют и наших зарубежных коллег. Как структурируются властные отношения в социальных общностях? Сконцентрирована ли власть в руках отдельных групп (элит) или остается дисперсной (плюралистической)? Насколько вариативны и изменчивы паттерны власти? Что определяет конфигурации наиболее влиятельных акторов городской политики? Как изучать властные отношения? Какие концепции власти и когнитивные модели способствуют адекватному описанию и объяснению современной политической практики? Эти и другие вопросы находятся в центре внимания исследователей власти независимо от их страновой принадлежности и теоретико-методологической ориентации. Они и определяют структуру книги, которая, надеюсь, будет полезной всем, кто хочет разобраться в сложных проблемах власти и понять, как ее следует изучать.

Книга вряд ли была бы написана без участия и помощи многих людей и организаций. Я очень признателен российским коллегам — Геннадию Ашину, Геннадию Батыгину, Алексею Воскресенскому, Оксане Гаман-Голутвиной, Владимиру Гельману, Инне Девятко, Александру Дуке, Наталье Лапиной, Виктору Мохову, Владимиру Николаеву, Петру Панову, Дмитрию Сельцеру, Денису Теву, Алле Чириковой, зарубежным исследователям — Роберту Далю, Стивену Льюксу, Герейнту Перри, Деннису Ронгу, Ричарду Роузу, Элистеру Эдвардсу и другим ученым, с которыми мне посчастливилось обсуждать идеи и фрагменты книги.

Основной массив материалов для написания книги был собран во время научных стажировок в ряде зарубежных университетов. Я выражаю признательность факультету социальных исследований Манчестерского университета, социологическому факультету Нью-Йоркского университета, факультету политики и международных отношений Абердинского университета за создание прекрасных условий для работы над темой во время стажировок. Стажировки были предоставлены Британской академией наук (Манчестерский университет, 2001), Фондом Фулбрайт (Нью-Йоркский университет, 2001–2002) и Научным фондом НИУ ВШЭ (Абердинский университет, 2006). Финансовая поддержка проектов, выполненных в русле данной темы, осуществлялась Централно-Европейским университетом в Будапеште (2000–2001 гг.), Министерством образования РФ (2001–2002), Российским гуманитарным научным фондом (2001–2002), Российским фондом фундаментальных исследований (2003–2005), Научным фондом НИУ ВШЭ (2009–2010).

Многие фрагменты текста были ранее опубликованы в виде статей в научных сборниках и журналах («Социологический журнал», «Логос», «Полития», «Политическая наука», «Неприкосновенный запас», «Сравнительная политика» и др.). При подготовке книги к печати все журнальные версии были обновлены, дополнены и переработаны.

Я благодарен руководству Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», социологическому факультету, кафедре анализа социальных институтов, предоставивших возможности для научной деятельности.

Я рад, что моя книга публикуется в Высшей школе экономики — вузе, в котором я работаю. Благодарю коллектив издательства НИУ ВШЭ за книгу. Отдельное спасибо Марине Ковалевой за качественную профессиональную редакцию текста.

Особая благодарность моей жене Ольге, которая всегда поддерживала меня во всех делах.

ВВЕДЕНИЕ

Изучение власти и влияния в различных городских сообществах¹ является, пожалуй, наиболее развитым направлением социологии власти. Начиная 1920-х годов проведены сотни исследований; в них использовались различные модели и объяснения распределения власти, обобщен гигантский эмпирический материал, позволивший расширить и углубить знание многих важнейших аспектов политической жизни и функционирования социума. В последнее десятилетие к изучению власти в локальных сообществах активно подключились и отечественные исследователи.

Городские сообщества являются лишь одним из многих локусов власти; спектр властных отношений крайне вариативен и проявляется в самых различных формах социальной жизни. Поэтому современная кратология представляет собой крайне сложный комплекс научного и гуманитарного знания, в котором выделяется несколько предметных сфер.

Во-первых, *концептуально-философский дискурс власти*. Многочисленные попытки объяснить феномен власти предпринимались философами и политическими мыслителями начиная с Античности. Настоящая революция в концептуальном анализе власти произошла в середине XX в. вместе с началом эмпирических исследований власти, потребовавших выработки четких операциональных дефиниций «власти». К анализу понятия обратились многие философы, социологи и политические мыслители с мировым именем, в том числе Б. Рассел, Ч. Мерриам, Г. Ласуэлл, Т. Парсонс, Х. Арендт, Р. Даль, М. Фуко, Э. Гидденс и др.

Во-вторых, наибольший интерес социальных исследователей традиционно фокусировался на объяснении *распределения политической власти в обществе* («кто правит?»). В центре их внимания были и остаются вопросы о сравнительных достоинствах и недостатках различных форм правления, оптимальных вариантах и перспективах демократии, возможностях и механизмах ограничения влияния групп, обладающих наибольшими ресурсами власти.

¹ В литературе это направление исследований известно как «community power studies». Большинство исследователей предпочитают понятие «сообщество» (community), а не «город» или «территориальная общность», поскольку оно шире и относится не просто к географической территории города или государственной структуре, а ко всем социально-политическим процессам и отношениям в данном месте [Trounstein, Christensen, 1982: 20]. Однако другие полагают, что как раз термин «городская структура власти» (urban power structure) является более точным, поскольку «позволяет принять во внимание, во-первых, что большинство недавних исследований имели место в городах, а не в таких сообществах и квазисообществах, как деревни, племена и поселения, во-вторых, что существует множество структур власти, оказывающих влияние на жизнь каждого города» [Field, 1970: 3].

В-третьих, получили развитие *исследования власти в важнейших социальных группах и институтах*. В частности, предметом исследования стали властные отношения *в семье, в малых группах, в организациях*. В их числе — исследования власти *в городских сообществах*.

Главная причина обращения автора книги к данному направлению изучения власти заключается в том, что последние *могут выступать в качестве модели анализа власти в социуме*. Исследователей политики всегда привлекали и будут привлекать прежде всего наиболее важные для общества формы и проявления власти, связанные с деятельностью национальных элит. Однако возможности проведения систематических исследований власти на этом уровне крайне затруднены. 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 весьма непросто даже в странах с устойчивыми демократическими традициями. Однако и интервьюируемые представители политической элиты отнюдь не всегда обладают общим видением ситуации, а значительная часть информации оказывается либо закрытой, либо поверхностной. Наконец, эти трудности увеличиваются в разы при попытках проведения сравнительных исследований, без которых вряд ли возможно понять суть происходящего.

В силу этих обстоятельств ученые обратили внимание на более доступные сферы исследования. Выбор был сделан в пользу локальных сообществ, которые, по выражению Терри Кларка, стали для исследователей чем-то вроде фруктовых мушек, используемых биологами при изучении живых организмов: «их много, они разнообразны, значительно менее сложные, чем общества, относительно доступные, и часто гордятся, когда их исследуют» [Clark, 1968a: 4]². Городские сообщества стали настоящими лабораториями по изучению власти, в которых формулировались гипотезы, тестировались политические теории, совершенствовались когнитивные модели и методы. Причем многих исследователей, в том числе классиков жанра, они интересовали главным образом как микрокосмы общества³.

Другая причина высокой популярности исследований «локальной власти» заключалась в том, что *эта сфера властных отношений важна*

² Об этом прямо писали и другие исследователи, объяснявшие свой выбор в пользу городских сообществ. Например, Д. Миллер, отмечая важность выявления наиболее влиятельных акторов в странах Латинской Америки, отметил, что «фокус на городе, а не стране делает исследование возможным» [Miller, 1970: 107].

³ Ф. Хантер: ««сообщество» — это первостепенный центр власти... и место, где властные отношения наиболее удобно наблюдать» [Hunter, 1953: 2].

и интересна сама по себе. При всей значимости «центральной» политики политическая сфера ею не исчерпывается; функционирование региональных и городских политических систем может касаться деятельности больших групп людей, влиятельных организаций и институтов, а степень вариативности локальных властных практик дает широкой диапазон для теоретических обобщений. Отношения власти на субнациональном уровне несравненно ближе к тем, кто, как правило, и составляет основной объект власти — 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.

Наконец, выбор в качестве предмета изучения корпуса эмпирических исследований власти в городских сообществах был обусловлен и тем обстоятельством, что данная отрасль политической науки и социологии продемонстрировала высокий научный уровень анализа, став, по мнению одного из ведущих специалистов в данной области Алана Хардинга, «образцом ясности концептуальных оснований и методологии» [Harding, 2009: 27]. Поэтому накопленный опыт изучения властных отношений в городских сообществах представляется, пожалуй, наиболее «репрезентативным» для понимания самого феномена власти и выработки оптимальных способов его изучения.

О чем конкретно данная книга? Понимая, что властные отношения пронизывают все аспекты политики, а выражение «власть в городских сообществах» для многих тождественно выражению «городская политика», мне представляется важным с самого начала обозначить набор тем, проблем и исследовательских практик, которые станут предметом моего анализа. Понятно, что невозможно и даже нецелесообразно пытаться охватить все сферы властных (политических) отношений на субнациональном уровне и фокусировать равное внимание на всех формах и этапах развития политического процесса⁴. Мой выбор предмета исследования определялся следующими соображениями.

Во-первых, я исходил из того, что при изучении власти центральным вопросом является далевский вопрос «*кто правит?*» или, перефразируя, «*кто является субъектом (субъектами) власти в локальных сообществах?*». Этот вопрос оказался в фокусе внимания уже в самых

⁴ В контексте данных рассуждений показательна структура обоих изданий «Теорий городской политики» [Theories of Urban Politics, 1995; 2009], в которых собственно власти посвящены отдельные разделы наряду с разделами об институциональных основаниях городской политики, демократии и политическом участии граждан. Редакторы последнего издания выделили три «классические» проблемы в изучении городской политики: 1) кто обладает властью в городе, 2) какова природа политико-экономического управления (governance) и 3) как оно влияет на граждан, а граждане влияют на него [Davies, Imbroscio, 2009: 5].

ранних исследованиях 1920–1930-х годов, интерес к нему сохранялся на протяжении десятилетий и в настоящее время он по-прежнему остается в числе приоритетных. В соответствии с этим основное внимание в книге будет уделено способам выявления наиболее влиятельных акторов городской политики, обоснованию основных индикаторов власти и полемике относительно валидности используемых методов, а также объяснениям, кто и почему правит в городских сообществах.

Во-вторых, важнейшим ракурсом изучения власти является анализ *спектра форм и проявлений властных отношений*. Каким образом субъект навязывает волю объекту? Как формируется пространство власти? Остаются ли у «слабых» групп шансы противодействовать доминирующим акторам городской политики? Какие ресурсы и стратегии они могут использовать?

В-третьих, обязательным направлением изучения власти является выявление *факторов, обуславливающих структуру и конфигурацию форм власти в городских сообществах*. Почему властные отношения в них существенно варьируются? Какие факторы способствуют централизации (концентрации) власти и что обуславливает поддержание и укрепление плюралистической системы власти? Насколько властные отношения зависят от социально-экономических характеристик социальной общности? Как взаимосвязана структура власти в общности и структура власти в социуме в целом? Ответы на эти вопросы позволяют выстроить модели объяснения власти и определить возможности совершенствования практики социального управления.

В-четвертых, специальное внимание уделяется определению *источников и причин эволюции моделей изучения власти*. Последовательное рассмотрение результатов исследовательских проектов позволяет понять логику и движущие силы развития данной отрасли политической науки и социологии и определить наиболее перспективные направления изучения власти. Именно поэтому я сознательно не стремился фокусировать внимание исключительно на современных исследованиях, а попытался представить все основные этапы эволюции исследования власти в городских сообществах.

В-пятых, большая часть книги посвящена *результатам эмпирических исследований власти в американских и европейских городах*, где они получили наибольшее распространение и развитие. Однако анализируя зарубежный опыт, автор по понятным причинам держит в уме возможности и перспективы его использования для изучения власти в российских городах и регионах. С этой точки зрения мне представляется важным сосредоточить внимание на *исследовательских практиках, которые могли бы найти применение в отечественной политической науке и социологии*.

Эти соображения в какой-то мере позволяют снять потенциальную критику со стороны коллег за невключение в содержание книги тех или иных направлений (течений), сложившихся в эмпирическом исследовании власти. Я уверен, что последующие работы смогут восполнить имеющиеся пробелы, а постоянно расширяющаяся практика эмпирических исследований власти в российских городах и регионах позволит лучше оценить международный опыт и выявить перспективные направления исследования власти как в нашей стране, так и за рубежом.

Размышляя над структурой книги, я понимал, что будет весьма не просто гармонично расположить материал, поскольку неизбежно придется как-то совмещать хронологический (исторический) и тематический (проблемный) подходы. С одной стороны, логика изложения требует последовательного анализа наиболее значимых эмпирических исследований. С другой стороны, представлялось важным уделить специальное внимание основным теоретико-методологическим проблемам, с которыми сталкивались исследователи, и как-то суммировать результаты исследований и их основные импликации. Исходя из этого, я остановился на варианте, который хотя и допускает некоторые повторы, тем не менее позволяет сочетать хронологическое изложение материала с тематическим. При этом параллельное изложение тех или иных теорий в рамках анализа эволюции данной отрасли политической науки и социологии (раздел I), теоретико-методологических оснований эмпирических исследований (раздел II) и отдельных исследовательских проектов (раздел III) может быть вполне удобным читателю, который получает компактную информацию в нескольких разных ракурсах.

Таким образом, книга состоит из трех разделов. Первый раздел включает анализ эволюции эмпирических исследований власти — начиная с самого первого проекта Роберта и Хелен Линд, выполненного в конце 1920-х годов, и заканчивая исследованиями последних лет. Фактически данный раздел содержит все основные идеи книги; в нем представлены хронология и этапы изучения власти в социальных общностях, кратко охарактеризованы наиболее значимые исследования, их теоретические основания, проблематика, используемые методы и основные результаты. Некоторым читателям этого будет достаточно для получения общего представления об истории формирования и современном состоянии данной отрасли политической социологии.

Второй раздел специально посвящен вопросам теоретико-методологического характера. В нем будут рассмотрены 1) основные проблемы, 2) концептуальные основания, 3) теоретические подходы, 4) новейшие модели и 5) методы исследования власти в городских сообществах.

Наконец, третий раздел включает в себя корпус текстов, посвященных конкретным эмпирическим исследованиям; в них содержится подроб-

ный анализ наиболее значимых исследовательских проектов, упомянутых и кратко описанных в первом разделе книги (Р. и Х. Линд, Ф. Хантер, Р. Даль, Р. Престус, Д. Миллер, Дж. Уолтон, Т. Кларк, М. Кренсон, Дж. Гэвента, Б. Ферман, марксистские исследования 1960–1980-х годов, исследования городских режимов в Европе и эмпирические исследования власти в российских городах и регионах конца XX и начала XXI в.).

Изучение власти и властных отношений всегда актуально в силу особой роли, которую играет власть в жизни человека и общества. Значимость темы особенно возрастает в периоды трансформаций общественной системы и структурных реформ, результаты которых напрямую зависят от характера власти и ее основных параметров: исследование власти может помочь в создании рациональной системы социального управления и, одновременно, инструментов эффективного контроля за теми, от кого зависят судьбы миллионов людей. Я надеюсь, что научная экспертиза основных концепций власти и социологических моделей изучения властных отношений в различных социальных системах будет способствовать формированию методологических, теоретических и опытно-практических условий для анализа широкого круга проблем, связанных с властью и социальным управлением, совершенствованию методики и техники проведения эмпирических исследований и тем самым более адекватному объяснению специфики власти и политического процесса в российском обществе.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИЗУЧЕНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ

РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

Считается, что самым первым эмпирическим исследованием власти в городских сообществах было исследование Роберта и Хелен Линд в г. Мунси (штат Индиана, США) в 1920–1930-х годах [Lynd, Lynd, 1929; 1937]. С тех пор данное направление социологии власти превратилось в одну из наиболее развитых отраслей современного обществоведения и прошло ряд этапов в своем развитии. В литературе по теме я не обнаружил конкретных попыток периодизации истории исследований; но фактически в ней довольно четко выделяются *три основных периода (этапа)*, каждый из которых, в свою очередь, имеет свои вехи и ключевые исследовательские проекты:

1. Ранние исследования (1920–1940-е годы).
2. Классический этап (1950–1970-е годы).
3. Современный этап (1980-е годы — настоящее время).

При всей условности данной периодизации и, особенно, трудностях в установлении и обосновании четких хронологических рамок для каждого периода выделение именно этих трех периодов вполне естественно, поскольку *исследования, выполненные в разные исторические периоды, существенно различаются по своей проблематике и методологии*. На первом этапе властные практики в социальных общностях еще не стали предметом самостоятельного изучения; не было и специально разработанных методов исследования. На втором (классическом) этапе изучение власти стало систематическим; были разработаны разнообразные модели исследования, а количество проектов стало исчисляться десятками и сотнями. Современный этап связан с появлением новых теоретических подходов к изучению власти в локальных сообществах — теорий «машин роста» и «городских режимов», которые стали явно доминировать в исследовательской практике и получили широкое распространение не только в США (где зародилось данное направление политико-социологического исследования), но и в других странах.

І. Ранние исследования (1920–1940-е годы)

Начальный этап изучения власти в городских сообществах включает в себя исследования, предшествующие проекту Флойда Хантера в Атланте. Это исследования Р. и Х. Линд, У. Уорнера, А. Холлинсхеда, Э. Балцела. Все они были проведены в США. В Европе и других частях света данное направление политико-социалистических исследований стало активно развиваться значительно позднее — с конца XX в.

У всех исследований данного периода есть ряд общих черт, которые отразили трудности и противоречия процесса становления данной отрасли политической социологии. Во-первых, они *не были сфокусированы непосредственно на власти*: власть изучалась параллельно с другими важнейшими аспектами общественной жизни города. Во-вторых, исследования были *эпизодическими* и по сравнению с последующими этапами их количество оставалось незначительным. В-третьих, они *не опирались на специальные методы изучения власти*.

Эти характеристики раннего этапа исследования были обусловлены не только тем естественным обстоятельством, что социальные науки в первой половине XX в. еще только набирали силу, но и рядом иных факторов, тесно связанных с особенностями развития данного направления социального познания. Среди этих факторов наиболее важным оказалась *дисциплинарная принадлежность*, которая обусловила четвертую общую черту ранних исследований: *они проводились социологами*, — политологи подключились к изучению власти в социальных общностях несколько позднее, уже в 1950-х годах¹. В то время интеграция социологии и политической науки еще только намечалась; поэтому способы исследования и модели объяснения существенно различались в зависимости от принадлежности исследователя к той или иной отрасли социального знания. Это отразилось как в расстановке исследовательских приоритетов, так и в специфике подходов к объяснению власти в городских сообществах.

Для социологов *власть не являлась специальным (самостоятельным) предметом исследования*; как правило, их интересовал значительно бо-

¹ Нелсон Полсби, считающийся главным экспертом по ранним исследованиям власти в городских сообществах, отмечает, что в то время данное направление социальных исследований «практически полностью оставалось провинцией социологов» [Polsby, 1980: 11].

лее широкий круг проблем жизнедеятельности социума — трудовые отношения, занятость населения, быт, досуг, религия, общественная деятельность и проч. При этом *анализ власти, ее источников и модусов существования в социологии существенно отличался от принятого в политической науке*. Среди американских политологов преобладали сторонники плюралистической теории, согласно которой власть в Америке — как на уровне государства, так и на локальном уровне — рассредоточена между различными группами, активно участвующими в политике. Плюралисты отвергли тезис о наличии в обществе властвующей элиты, считая, что власть изменяется в зависимости от того, какие группы в данный момент преобладают в принятии тех или иных политических решений; акцент в исследованиях власти ставился на политических институтах и деятельности государственных и партийных организаций. Как отметили Ф. Тронстайн и Т. Кристенсен, политологи «фокусировали внимание на *структурах политического управления* (government. — В. Л.), а не на власти как таковой... и имели тенденцию игнорировать другие квази- или негосударственные структуры, которые влияли на государственное управление... Власть полностью не игнорировалась, но имела место тенденция концентрировать внимание на ее легальном использовании» [Trounstine, Christensen, 1982: 21].

У социологов изучение власти приобрело несколько иной характер. Они больше внимания уделяли влиянию различных социальных факторов на формирование властных отношений, фактически рассматривая власть в качестве переменной, зависимой от социальной структуры общества. Поэтому подход, лежащий в основании ранних эмпирических исследований власти в городских сообществах, был назван «стратификационной теорией власти». Суть ее состоит в том, что конфигурация властных отношений в сообществе определяется характером ее стратификации, разделения на определенные классы и группы в иерархическом порядке.

Систематизируя основные положения данной теории, Н. Полсби выделил пять ее основных постулатов:

1. *В локальных сообществах правит господствующий класс*. Между исследователями существуют разногласия по поводу конфигурации признаков класса и количества классов в конкретном сообществе; однако общим моментом является признание наличия у какой-то группы людей определенного набора качеств, которые обуславливают их доминирование в городской политике. В их числе обычно называются: доход, статус, престиж, род занятий, степень участия в социальной жизни и другие характеристики.

2. *Политические лидеры и руководители местных публичных институтов занимают подчиненное положение по отношению к высшему*

классу. Субординация проявляется в том, что они оказывают меньшее влияние на жизнь города по сравнению с высшим классом и часто вынуждены выполнять его волю.

3. На вершине властной пирамиды находится «правлящая элита», состоящая из представителей высшего класса.

4. Элита высшего класса правит в своих собственных интересах.

5. В силу этого имеет место естественный конфликт между высшим классом и низшими классами [Polsby, 1980: 8–11]².

Все эти постулаты получили отражение уже в самом первом эмпирическом исследовании, проведенном Робертом и Хелен Линд в «Миддлтауне»³ в 1920-х и 1930-х годах [Lynd, Lynd, 1929; 1937]. Власть рассматривалась ими наряду с другими важнейшими аспектами общественной жизни города. Было обнаружено, что *политика в городе контролируется элитой бизнеса, в которой, в свою очередь, доминирует одна семья (семья «Х»)*. Власть делового класса опиралась на его материальные ресурсы и престиж, тогда как рабочий класс был инертен и в силу разных причин не был готов к активному сопротивлению его воле. Семья «Х» занимала стратегические позиции во всех важнейших сферах городской жизни — экономической, социальной, политической, фактически контролируя их. Политическое влияние семьи «Х» осуществлялось как непосредственно — через руководящие структуры в обеих партийных организациях города, так и через неформальные связи, а также в форме «правления предвиденных реакций»⁴. Городские политики и чиновники имели более низкий реальный статус, чем бизнес-элита. Последняя рассматривала их как «неизбежное зло», поскольку ей

² Данные пропозиции фактически включают в себя многие центральные идеи как элитистского, так и марксистского (классового) подхода к объяснению распределения власти.

³ На самом деле, как уже отмечалось ранее, Линды проводили исследование в г. Мунси, в котором проживало около 30 тыс. человек в 1925 г. и около 50 тыс. в середине 1930-х годов. До 1960-х годов исследователи по традиции давали собственные названия городам, в которых проводили исследования, — «Янкисити» (У. Уорнер), «Региональный город» (Ф. Хантер), «Американский город» (Р. Даль), «Тихоокеанский город», «Английский город» (Д. Миллер). Отчасти это было обусловлено тем, что в то время они стремились (сознательно или неосознанно) экстраполировать полученные результаты и выводы на остальные городские сообщества и потому старались не упоминать название конкретного города, в котором проводилось исследование.

⁴ Сами Линды не использовали термин «правление предвиденных реакций» (the rule of anticipated reactions), несколько позднее введенный в научный оборот К. Фридрихом для обозначения тех случаев осуществления власти, где объект действует в соответствии с предполагаемыми намерениями субъекта, предвидя его реакции [Friedrich, 1937: 16–18]. Но фактически они имели в виду именно эту практику властвования.

не (очень) хотелось непосредственно заниматься управлением, но она была заинтересована в том, чтобы не было серьезного вмешательства государства в ее бизнес⁵.

В 1930–1940-е годы отдельные аспекты власти изучались Уильямом Уорнером, выпустившим серию книг о «Янки-сити» (г. Ньюбурпорт, штат Массачусетс, США) [Warner, Lunt, 1941; 1942; Warner, Srole, 1945; Warner, Low, 1947; Warner, 1959]. Так же как и Линды, Уорнер видит основания власти в социальном и экономическом статусе и приходит к выводу, *что в городе доминировали высшие классы вместе с высшим средним классом*. В Янки-сити «наиболее влиятельной группой были янки». Но не все янки составляли правящую элиту города. Наряду с высшим классом в городе имел место «солидный, уважаемый высший средний класс», который представлял собой актив высшего класса и на 80 с лишним процентов состоял из янки. Главный аргумент Уорнера состоит в том, *что высшие классы значительно более представлены в структурах власти, чем население в целом* [Warner, Lunt, 1941: 372]. Уорнер также ссылается на ситуации, в которых *небольшие группы представителей высшего класса осуществляли контроль над значительно превосходящими их по численностям группами из низших страт*. В качестве примера он подробно рассматривает выборы в организацию «Ветераны всех войн», когда небольшой группе членов организации из высшего класса удалось навязать свою волю большинству и сделать президентом нужного ей человека [Ibid: 143–144, 168–173]. Другой показательный пример, который подробно разбирает Уорнер, — получение представителями высшего класса запрета на работу в ночное время фабрики, расположенной рядом с их домами. Вследствие запрета владелец фабрики был вынужден покинуть город, уволив 120 рабочих. Еще более острым был конфликт между собственниками и рабочими, приведший к массовой забастовке, в результате которой многие рабочие также были уволены. Все эти ситуации Уорнер описывает как примеры *классового* конфликта, полагая, что его периодические обострения были обусловлены действием двух факторов: 1) отсутствием условий для вертикальной мобильности у рабочих и 2) тем обстоятельством, что владельцы предприятий проживали за пределами города и оказывались вне зоны действия социальных ограничений, которые могли бы быть наложены на них, если бы они проживали в городе [Warner, Low, 1947: 10, 108–133].

Сосредоточение контроля над политической сферой в руках высших классов было выявлено и в исследовании Августа Холлинсхеда в г. Моррис, штат Иллинойс, США [Hollingshead, 1949], целью которого было

⁵ Подробнее см. гл. IX наст. изд.

установление связи между социальным статусом и различными формами участия граждан в общественной жизни. В центре исследования — средняя школа в Элмтауне⁶. Главное внимание Холлинсхед уделяет влиянию социального статуса учащихся на результаты учебы⁷; вместе с тем его интересовали и властные отношения в общности. Он обнаружил, что власть в городе принадлежит «узкому кругу аристократии, объединенной общими интересами. Все они имеют собственность и хороший доход, образуя довольно закрытую сеть, в которую постороннему проникнуть весьма непросто... Эта группа людей может оказать серьезное давление; у них широкий спектр интересов, земля, городская собственность, банки и другие вещи; и они обладают огромной властью и престижем» [Hollingshead, 1949: 72].

Холлинсхед конкретно не рассматривал проблемы, в решении которых эта власть непосредственно проявлялась, но был уверен, что она действительно охватывает широкий спектр вопросов. В этом отношении интересно приведенное Холлинсхедом высказывание одного из респондентов: «Когда им что-то нужно, они собирают своих детей, родственников, внуков, родню со стороны жен и мужей. Когда речь заходит о голосовании, они дают знать своим работникам и съемщикам о своих предпочтениях. Когда приходит время принятия решений, эта группа становится единой... Когда мне что-то нужно, я всегда иду к этой группе... Если я не могу привлечь их на свою сторону, я отбрасываю идею в сторону» [Ibid.: 72–73]. Как и в Миддлтауне, главный интерес высшего класса Элмтауна заключался прежде всего в поддержании низких налогов; последнее обычно обеспечивалось с помощью контроля над деятельностью городских партийных организаций [Ibid.: 86]. Однако открытые конфликты были сравнительно редкими: большинство жителей Элмтауна воспринимало власть высших классов как естественную, что обеспечивало сохранение классовой системы с ее неравенствами и в будущем [Ibid.: 123–124, 451–452].

Холлинсхед приводит следующие аргументы в пользу тезиса о том, что высший класс («Класс 1») составляет властвующую элиту города. Во-первых, представители высшего класса значительно реже подвергаются аресту; для Холлинсхеда это индикатор статуса и власти, свидетельствующий о том, что закон по-разному применяется к разным классам [Ibid.: 79]. Во-вторых, высший класс курирует партийные организации города. Непосредственно политикой занимаются люди из дру-

⁶ Такое название Холлинсхед дал г. Моррису в своем исследовании.

⁷ Холлинсхед обнаружил, что социальный статус учащихся обуславливал существенные разрывы в показателях посещения школы, отметках, участии детей в различных видах школьной деятельности [Hollingshead, 1949: 129, 169–170, 180–192].

гих страт, но это не значит, что они свободны от контроля со стороны высшего класса. «Этот контроль за сценой реализуется в формировании консервативной политики и выборе должностных лиц, действующих в качестве агентов по реализации интересов высшего класса» [Ibid.: 86]. В качестве примера Холлинсхед рассматривает блокирование попыток выстроить новое здание школы: представители высшего класса не были заинтересованы в этом, поскольку являлись владельцами земли, а основные средства на строительство школы могли быть получены с помощью повышения налогов, в том числе на землю⁸.

Небезынтересно отметить, что г. Моррис стал также объектом исследования Уильяма Уорнера [Warner, 1949], который считал, что «политическая организация Джонсвилля⁹ соответствует другим составляющим социальной структуры., совпадая с классовыми очертаниями основной политики» [Ibid.: xviii]. Уорнер рассматривал властные отношения сквозь призму основного социального «кливиджа» в городе между управлением и рабочими «Милла» — главного предприятия города, на котором трудилось более трети всех его работников. В целом «Милл» занимал приблизительно то же место в Джонсвилле, что и семья «Х» в Миддлтауне; по сути, ни один серьезный вопрос не мог быть решен без его фактического согласия. «Экономическое и социальное могущество “Милла” оказывает влияние на все сферы жизни городского сообщества. Все признают его власть. Политики, сняв шляпу, ждут, что скажет управляющий “Миллом” мистер Уоддел по вопросам типа: “Следует ли повысить налог для улучшения образования?”, “Следует ли назначить новым министром мистера Джонса или мистера Смита?”» [Ibid.: 101].

Таким образом, во всех исследованиях четко прослеживается мысль о явном превалировании бизнес-класса и концентрации власти в руках элиты, которая из него рекрутируется и реализует его интересы. Политики, призванные выражать интересы различных социальных групп, фактически зависят от бизнес-элиты и играют роль второго эшелона в реальном управлении социальными общностями. Впоследствии эти аргументы будут развиты Ф. Хантером и другими исследователями элитистского направления.

Естественно, что результаты и выводы исследований подверглись всестороннему анализу и критике со стороны оппонентов и прежде всего из плюралистического лагеря. Резюме Полсби: выводы исследователей

⁸ Этот случай вполне может быть описан с помощью концепции «второго лица власти», которую несколько позднее развили американские политологи П. Бахрах и М. Барац: власть заключается в способности субъекта ограничить сферу принятия решений «безопасными» проблемами («непринятие решений») [Bachrach, Baratz, 1962: 947–953; 1963: 641–651].

⁹ Так Уорнер назвал г. Моррис в своей книге.

оказались примерно одинаковыми, но все они «неправильные» [Polsby, 1980: 3]. Полсби указал на ряд недостатков, которые, на мой взгляд, действительно имели место, хотя отдельные его комментарии представляются не вполне убедительными.

Полсби считает, что *результаты исследований фактически опровергают выводы и положения стратификационной теории*. Главный его аргумент заключается в том, что при принятии решений по важным проблемам городской политики *далеко не во всех описанных исследователями ситуациях бизнес-элита одерживала верх над своими оппонентами и (или) успешно инициировала те или иные решения и (или) изменения*. В качестве иллюстрации он разбирает описанные разными авторами ситуации: борьбу вокруг проекта решения вопроса о сбросах фабричных отходов в Уайт Ривер, поражение на выборах мэра в Янки-сити ставленника высших классов, проигрыш «Милла» в вопросе о юнионизации в Джонсвилле и др. В этих конфликтных ситуациях иные силы смогли навязать свою волю, и «элите» пришлось смириться [Ibid.: 14–44].

Кроме того, нередко распределение ценностей и благ осуществлялось в интересах низших классов. В любом случае *реализация интересов бизнес-элиты далеко не всегда является индикатором ее власти*, поскольку она может быть результатом действия других факторов, в частности следствием апатии со стороны рабочих. Наконец, Полсби справедливо указывает на недооценку иных (кроме классовых) конфликтов в городской общности¹⁰.

У данных исследований есть и другие недостатки, многие из которых относятся и к более поздним (и зрелым) попыткам изучения власти в социальных общностях. Отметим три из них: 1) исследования ограничивались одним локальным сообществом, что, по сути, исключало возможность качественного сравнительного анализа и убедительных обобщений; 2) не было четкости в понимании городского сообщества и его пределов в контексте распределения политической власти; практически не учитывались взаимоотношения местных акторов со структурами власти более высоких уровней; 3) исследователи не опирались на хорошо прописанные методы выявления субъектов власти.

Однако при всех недостатках ранние исследования власти, бесспорно, сыграли важную роль в развитии целого направления политической социологии, по сути, заложив его основания. Они продемонстрировали актуальность и значимость изучения власти в локальных сообществах, обозначили основную проблематику и предложили вполне связанный набор суждений, определяющих понимание властных отношений и их динамики.

¹⁰ Подробнее см. гл. IX наст. изд.

II. Классический этап (1950–1970-е годы)

На этом этапе изучение власти в городских сообществах стало отдельным направлением в политической науке и социологии. Его характеризуют следующие черты:

Во-первых, *власть в городских сообществах стала предметом специальных исследований*. В отличие от эмпирических исследований предшествующего этапа, где властные отношения составляли лишь одну из предметных областей, с 1950-х годов начались специальные исследования, полностью посвященные изучению различных аспектов властных отношений.

Во-вторых, *сформировалось проблемное поле исследований*. В центре внимания исследователей — поиск адекватного ответа на классический далевский вопрос «кто правит?». В фокусе внимания исследователей оказались и другие важные темы. *На чем основано влияние основных акторов городской политики? Как осуществляется власть? Какие факторы оказывают существенное влияние на конфигурацию основных акторов и их взаимоотношения? Происходят ли существенные изменения в паттернах власти и какова их направленность? Как выбрать оптимальный инструментарий для исследования власти? Какие концепции власти и модели исследования наиболее адекватны задачам, стоящим перед исследователями власти?* Эти и другие вопросы обозначили контуры проблемного поля и основные направления дискуссии.

В-третьих, в этот период сложились *различные школы в исследовании власти в городских сообществах*. В 1950–1960-е годы основная полемика велась между представителями «плюралистической» и «элитистской» школ, а также внутри них; в 1970-е годы к дискуссии активно подключились исследователи марксистской ориентации.

В-четвертых, были *разработаны специальные методы изучения власти*. На этом этапе использовались три основных метода выявления субъектов власти — позиционный, репутационный и решенческий и их комбинации. В результате интенсивной полемики вокруг методов и накопления опыта методологический инструментарий постоянно совершенствовался, хотя многие аналитики пришли к довольно пессимистическим выводам о зависимости результатов исследования от избранного метода¹.

¹ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

В-пятых, *исследования власти в локальных сообществах стали массовыми и вышли за пределы США*. В 1950–1970-х годах количество исследований стало исчисляться сотнями; появились сравнительные исследования власти в городских сообществах разных стран; европейские исследователи обратили внимание на американский опыт².

В целом в исследовании власти в этот период был сделан настоящий прорыв, а многие недостатки ранних подходов успешно преодолены.

В рамках классического этапа, в свою очередь, выделяется несколько наиболее значимых вех:

- а) исследование Флойда Хантера,
- б) исследование Роберта Даля,
- в) сравнительные исследования 1960–1970-х годов,
- г) опыт использования многомерных концепций власти в эмпирических исследованиях (Мэтью Кренсон, Джон Гэвента),
- д) марксистские исследования власти 1960–1970-х годов.

Исследование Флойда Хантера в Атланте. Большинство аналитиков начинают отсчет эмпирической социологии власти с исследования Флойда Хантера в Атланте, проведенного в начале 1950-х годов [Hunter, 1953]: оно стало *первым проектом, полностью посвященным изучению власти в городском сообществе*; Хантер использовал *специальный метод исследования*, который впоследствии стал едва ли не самым популярным способом выявления субъектов политической власти.

Особое место Хантера в эмпирической социологии власти обусловлено и тем обстоятельством, что он вместе с Ч.Р. Миллсом [Mills, 2000] *бросил вызов многим устоявшимся представлениям о власти в США*, а его книга существенно повысила интерес к теме, фактически *открыв по-*

² 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, группы давления, комитеты городского совета, каким-то чиновникам или к их комбинации» [Newton, 1975: 12]. Такой ракурс исследования власти был обусловлен тем, что в Великобритании «вся политическая система выстроена вокруг Лондона и основных политических партий», а «права и обязанности местной власти жестко заданы центром» [Newton, 1976: 3]. Административный фокус имел место и в исследованиях городской политики в других европейских странах.

лему по поводу распределения власти в городских сообществах. Ориентированная на анализ конкретных форм и образцов политического поведения, книга Хантера символизировала начало бихевиоральной (или поведенческой) революции в изучении власти, ознаменовавшей поворот от исследования формально-правовых и институционально-организационных аспектов функционирования политической системы к описанию и объяснению политического влияния различных социальных групп и выявлению соответствующих эмпирических закономерностей. Подход Хантера существенно контрастировал с устоявшейся традицией политических исследований в США, которые осуществлялись главным образом в русле плюралистического направления в политической науке. Концентрируя внимание на формальной структуре политического руководства и управления, политологи обычно ограничивались исследованием видимых легальных механизмов власти, недооценивая влияние акторов, действующих вне непосредственного пространства государственной политики. Тем самым не учитывались скрытые и наиболее тонкие проявления власти, что существенно искажало общую картину ее распределения. В этом отношении исследование Хантера расширяло и углубляло традиционные подходы к изучению власти, способствуя формированию новых представлений о политическом процессе: Хантер постарался разглядеть скрытые механизмы политического влияния, находящиеся за пределами формальных публичных институтов власти³. Как социолог Хантер понимал, что властные отношения имеют самые различные основания, а формальные ресурсы, которыми обладают политики и представители публичной власти, отнюдь не всегда гарантируют им реальные возможности определять основные направления развития политических процессов в социуме. Поэтому обнаружение могущественных субъектов политики, сплоченно действующих за пределами публичной сферы, вполне вписывалось в его понимание социально-политической иерархии развитых обществ XX в.

³ Э. Берч квалифицирует данные изменения в направленности и проблематике исследования политической власти как переход от изучения одних форм политической власти (государственное принуждение и политический авторитет) к другим (политическое влияние и политическая манипуляция) [Birch, 2001: 161–176]. На формирование потребности изучать политическую власть в более широком ракурсе повлияли различные факторы. Развитие теории систем побудило рассматривать политическую систему как сложный организм, в котором политическое управление выступает лишь в качестве одного из элементов; бихевиорализм усилил внимание к политическим практикам, выходящим за пределы формальных политических институтов; сказался и растущий интерес к проблемам политики в социологии, которая в отличие от политической науки была более ориентирована на изучение общества во всех его взаимосвязях и не ограничивалась какой-то одной сферой.

Как и его предшественники, Хантер обнаружил элитистскую картину распределения политического влияния в городе⁴. Структура власти в Атланте состояла из двух частей. Центром 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») и структура власти представляла собой сложную пирамиду с несколькими центрами влияния, 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 подотчетной⁵. В своем исследовании Хантер использовал так называемый репутационный метод, ставший его главной исследовательской новацией и впоследствии получивший широкое распространение при определении правящей элиты и структуры власти в локальных сообществах: выявление лидеров осуществлялось по их репутации, т.е. по субъективному мнению респондентов о степени влияния лидеров в городских делах⁶.

В 1950–1970-е годы элитистская (пирамидальная) структура власти была обнаружена и многими другими исследователями. По результатам своего исследования в «Спрингдейле» Артур Видич и Джозеф Бенсман [Vidich, Bensman, 1958] пришли к выводу, что управление социальными процессами осуществлялось очень узкой группой лидеров⁷. Как и

⁴ Хантера, как и его предшественников и последователей, называли «элитистами» в силу их приверженности определенному («элитистскому») способу объяснения структуры власти в США. На самом деле термин «элитист» не совсем удачен, поскольку «элитистами» также назывались В. Парето, Г. Моска и их последователи, для которых в отличие от Хантера и Миллса элитизм был не только констатацией существующей реальности, но и нормой.

⁵ Подробнее см. гл. X наст. изд.

⁶ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

⁷ Исследование проводилось в начале 1950-х годов в небольшом городке штата Нью-Йорк с населением около 2500 человек. Исследование не было *полностью* посвящено изучению власти; Видич и Бенсман попытались охарактеризовать довольно широкий спектр социальных отношений (в качестве предмета исследования были выбраны три темы: класс, власть и религия) и раскрыть «специфический характер отношений между сельским сообществом и динамикой массового индустриального общества». По своему духу проект Видича и Бенсмана был близок к ранним исследованиям власти.

у Хантера в Атланте, в Спрингдейле сложилась стабильная и довольно четкая иерархия лидерских позиций. Главную роль играла узкая группа «первостепенных» (primary) лидеров; она состояла из четырех лидеров (крупный бизнесмен, редактор газеты, юрист и член местного совета), занимавших многие ключевые позиции в политической, образовательной, религиозной и других сферах жизнедеятельности городка. При этом один из них — бизнесмен — фактически являлся «городским боссом», положение которого было вполне сопоставимо с положением главы семьи «Х» в Миддлтауне. Существенную роль играли и «второстепенные» (secondary) лидеры, обеспечивающие реализацию воли элиты. Этот слой состоял из профессионалов, которые работали в городских организациях. Хотя власть в городе и не была монолитной, а политические интересы многих лидеров ограничивались отдельными сферами и институтами, принятие решений в городе никак не вписывалось в плюралистическую парадигму власти. «Принятие решений в общности не есть специализированная функция. Лидеры принятия решений не занимают каких-либо специализированных позиций и в процессе принятия решений не ограничиваются решениями, влияющими только на одну из сфер жизни общности. Одни и те же люди, некоторые вообще не занимающие никаких формальных позиций, участвуют в принятии решений, которые затрагивают все сферы жизни социальной общности» [Vidich, Bensman, 1968: 76].

Доминирование бизнеса⁸ осуществляется через лидеров, которые в данном случае выступают в качестве «брокеров». Отношения между брокером и бизнесменами не являются односторонними. С одной стороны, он зависит от них (они составляют важную часть его клиентуры, и он получает деньги из публичных фондов, которыми они управляют); с другой стороны, часто только брокер может объяснить бизнесменам, что им целесообразно делать в определенных ситуациях. Но это не дает ему неограниченной власти над ними, поскольку его влияние и лидерство опираются в основном на неформальные ресурсы, прежде всего на доверие группы. Поэтому брокер «не может ошибаться» [Ibid.: 72].

Описанные Видичем и Бенсманом практики властвования весьма похожи на процессы, имевшие место в линдовском Миддлтауне и хантеровском Региональном городе. «Боссу» Спрингдейла весьма выгодно определять политику, не занимая каких-либо формальных позиций в местной публичной власти: он не обязан участвовать в публичном обсуждении тех или иных вопросов, ему не могут быть предъявлены претензии по поводу тех или иных действий или решений, против него невозможно организовать какие-то оппозиционные действия и тем самым

⁸ В данном случае мелкого, что вполне естественно для небольшого аграрного городка.

ограничить его политическое влияние. Поэтому потенциальные оппоненты чаще всего вынуждены принимать сложившиеся правила игры [Vidich, Bensman, 1968: 74]. Однако власть элиты не безгранична. Усиление влияния «массового индустриального общества» и все бóльшая экономическая, политическая и культурная зависимость локального сообщества от центральных институтов общества и социетальных трендов обуславливают снижение роли местных элит, вынужденных действовать в ограниченном коридоре возможностей, оставляемых внешними по отношению к социальной общности силами.

Несколько более сложная структура власти была обнаружена Джорджем Белкнапом и Ральфом Смаклером в «Сообществе А»⁹ [Belknap, Smuckler, 1956: 73–81]. С помощью репутационного подхода и интервью «политического актива» (56 человек) и «пассивных членов общности» (103) исследователи пришли к следующим выводам:

1. Существенное влияние на ситуацию в общности влияет сравнительно небольшая группа людей — около 60 человек («most important»); среди них выделяется группа топ-лидеров — 6–8 человек.

2. Существует общее согласие между «политическим активом» и «пассивными гражданами» относительно состава наиболее влиятельных людей города; однако между этими группами существуют значительные разногласия по поводу отнесения тех или иных граждан к категории топ-лидеров.

3. «Пассивные» склонны считать таковыми тех, кто занимает формальные позиции в структуре публичной власти; «актив» значительно чаще относит к ним неформальных лидеров.

4. Группа лидеров не является единой; ее представители имеют влияние на различных уровнях власти — местном, региональном и федеральном.

5. Небольшая группа самых влиятельных людей осуществляет общее лидерство на уровне городского сообщества; однако за топ-эшелоном конфигурации лидеров могут различаться в зависимости от типа проблемы, по которой принимается решение.

6. Позиция (в бизнесе, промышленности и государственном управлении) является основанием лидерства в значительно большей степени, чем индивидуальные характеристики человека [Belknap, Smuckler, 1956: 74–75].

Таким образом, структура власти в «А» в целом соответствует элитистским объяснениям, предполагающим наличие небольшой стабильной топ-элиты, определяющей общее направление развития социума; большинство их не занимали высокие публичные должности. Лидеры

⁹ Исследование проводилось в одном из небольших (около 50 тыс. жителей) городов штата Мичиган (США) в 1954 г.

второго эшелона необходимы для решения отдельных конкретных проблем, но сами они «редко запускают механизм принятия решений»; на этом уровне имеют место плюрализм и специализация лидеров в принятии решений в «своих» сферах [Ibid.: 80–81].

К менее определенным (в контексте соперничества элитистской и плюралистической школ) выводам пришел Тед Смит на основе результатов своего исследования в Нортвилле [Smith, 1960: 83–88]¹⁰. В центре внимания исследователя — вопрос, вокруг которого велись основные дискуссии того времени: *насколько интегрированы топ-лидеры локального сообщества, представляют ли они единую группу?* Смит считает, что группа наиболее влиятельных людей Нортвилля имеет «сравнительно высокий уровень интеграции». Однако в отличие от других исследователей, полагавших, что высокий уровень взаимосвязи членов элитной группы обусловлен их «общим потенциалом власти» («common attributive potential for power»)¹¹, Смит полагает, что он в большей степени зависит от того, насколько важную роль сообщество играет в реализации их интересов. Его резюме: «До тех пор пока Нортвилль оставался относительно самодостаточным сообществом, определявшим само существование экономической элиты (как элиты), от которой зависело благополучие жителей, структура власти довольно четко отражала систему экономического господства. В этот период экономическая элита была явно заинтересована в руководстве процессом принятия решений и потому ее члены предпринимали необходимые действия, обеспечивающие им место в структуре власти... Однако экспансия города (в пригороды. — В. Л.) изменила ситуацию. Нортвилль... перестал быть “экономически независимым”. Политические решения в общности перестали оказывать существенное влияние на положение экономических элит. Как следствие, структура власти перестала соответствовать системе экономического господства» [Smith, 1960: 88]. Другим важным фактором, ограничивавшим интеграцию локальных лидеров, стало снижение их привязанности к сообществу, что было вызвано уменьшением доли мормонов в его социальной структуре, а также растущей актив-

¹⁰ Нортвилль представлял собой пригород с населением около 18 тыс. человек в Западном межгорном регионе США (штаты Айдахо, Юта, Невада); типичная мормонская община. Выявление наиболее влиятельных людей осуществлялось с помощью репутационного метода. Из 76 жителей города, попавших в репутационный список, было отобрано и проинтервьюировано 16 «самых влиятельных».

¹¹ Имеется в виду, что представители элитной группы обладают примерно одинаковыми ресурсами влияния, занимая схожие позиции в социальной структуре и экономической системе социума. На этом основании лидеры бизнеса имеют тенденцию к тесной взаимосвязи друг с другом и являются главными претендентами на роль властвующей элиты в локальных сообществах.

ностью жителей за пределами Нортвилля. На основе этих изменений Смит приходит к заключению, что хотя группа наиболее влиятельных людей Нортвилля и имеет сравнительно высокий уровень интеграции, в дальнейшем «консолидированное лидерство с единой иерархией власти станет все более затруднительным» [Smith, 1960: 88].

Эти и другие исследования, в той или иной степени подтверждавшие тезис о сосредоточении власти в руках небольших групп городской элиты, обычно представлявшей бизнес-сообщество¹², вызвали критическую реакцию оппонентов из политологического (плюралистического) лагеря. Естественно, что самую большую порцию критики получило исследование Хантера, которое в 1950-е годы оставалось наиболее масштабным и содержательным исследованием, осуществленным в общем русле элитистской традиции.

В целом негативная реакция политологов на эти исследования была обусловлена и профессиональным соперничеством, и идеологическими разногласиями, и неприятием теоретико-методологических оснований исследований социологов. В профессиональном плане политологи явно не желали, чтобы социологи объясняли им, что на самом деле происходит в политической сфере, которую политологи считали своей территорией. По их мнению, социологи «уделили слишком мало внимания политике», которого «рассматривали как агента воли большинства, политических партий, групп интересов или элиты» (см. [Dahl, 1961: 6]). Политологам, естественно, не понравилось, что основным предмет их исследования у социологов оказался на вторичном уровне структуры власти в социальной общности: «Зачем тратить время на изучение пешек?» (см. [Trounstein, Christensen, 1982: 27]).

Идеологический контекст критики проявлялся в том, что для политологов (плюралистов) идеи и выводы Хантера, Миллса и других социологов данной ориентации 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. Политологи во многом не были готовы признать то, о чем писали Хантер и его коллеги.

Однако главной причиной неприятия выводов Хантера стало негативное отношение к методологии исследования и в первую очередь к ре-

¹² Обстоятельный перечень исследований того времени и их классификацию по различным основаниям приводит Дж. Уолтон [Walton, 1966: 430–438]. Подробнее см. гл. XIV наст. изд.

путационному методу. Политологи были убеждены, что он 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. А главное, сама постановка репутационных вопросов фактически изначально задает элитистские выводы и неизбежно ведет к преувеличению роли тех, кто действует «за сценой»: «Хантер предполагал существование властвующей элиты и поэтому обнаружил ее» [Tronstine, Christensen, 1982: 29]¹³.

В качестве естественной реакции на критику со стороны плюралистов были предприняты многочисленные попытки рафинировать репутационный метод и внести некоторые коррективы в концептуальные основания исследования. Одну из таких попыток предпринял Чарлз Бонджин в своем исследовании в Берлингтоне (штат Северная Каролина, США) [Bonjean, 1963: 672–681]. Он обратил внимание на недостаточную четкость понятия «лидер общности» и предложил типологию лидерства¹⁴, позволяющую снять некоторые трудности, имевшие место в традиционном репутационном подходе (в том числе проблему разграничения между властью и статусом), и дать более комплексную и потому адекватную картину лидерства в городском сообществе. Бонджин посчитал, что традиционный репутационный подход может и не выявить тех лидеров, которые не обладают высоким классовым или социальным статусом; поэтому необходим дополнительный шаг — сравнение лидеров и нелидеров и включение предложенной им классификации лидеров в структуру исследования. В Берлингтоне Бонджин обнаружил пять видимых лидеров и по шесть скрытых и символических лидеров, т.е. лидерство оказалось отчасти видимым, отчасти скрытым [Ibid.: 678, 680]. Наиболее влиятельным лидером города был видимый лидер (Нил Аллен). Он был включен в сеть всех основных организаций города, хотя и не возглавлял ни одну из них; фактически именно он выполнял роль координатора городской общественной жизни и выстраивал систему приоритетов при выборе тех или иных проектов. Другие лидеры — как видимые, так и скрытые¹⁵ — участвовали в деятельности максимум двух

¹³ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

¹⁴ Он выделил три типа лидеров: 1) «видимые лидеры» (их роль хорошо видна и известна), 2) «скрытые лидеры» (они обладают наибольшим влиянием среди элиты) и 3) «символические лидеры» (имеют высокую репутацию, но меньшее влияние по сравнению с двумя предыдущими категориями лидеров) [Bonjean, 1963: 672–681].

¹⁵ Небезынтересно отметить, что среди скрытых лидеров оказался только один бизнесмен.

местных институциональных сфер, обычно в экономической и какой-то еще. Поэтому Бонджин определил лидерство в Берлингтоне как «сеть пересекающихся субгрупп, видимых и скрытых, деятельность которых координируется центральной видимой фигурой».

Исследование Роберта Даля в Нью-Хейвене. Вплоть до конца 1950-х годов эффективность плюралистической критики хантеровского метода и элитистской методологии в целом во многом снижалась тем, что отсутствовали собственные эмпирические исследования и альтернативные методы. С этой точки зрения исследование Роберта Даля в Нью-Хейвене [Dahl, 1961] оказалось не только весьма своевременным, но и стало главным «оружием» 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 коллеги¹⁶ 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)¹⁷. Для обстоятельного анализа процесса принятия важнейших решений в Нью-Хейвене 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:

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 фактически не влияет на политический процесс.

¹⁶ Основными участниками проекта наряду с Далем были Нелсон Полсби и Раймон Волфинджер.

¹⁷ Метод также называют «проблемным», поскольку для выявления субъектов власти необходимо выделить проблемные сферы, в которых изучаются процесс и механизм принятия тех или иных решений.

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. Очень небольшое количество людей активно участвовали в принятии решений в нескольких институциональных сферах. Таким образом, *ни одна из групп не имела решающего влияния на городскую политику в целом.*

В-третьих, представители социальной и экономической элиты 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 более всего на эту роль в Нью-Хейвене могли претендовать мэр и его ближайшее окружение. Даль обнаружил, что мэр Ричард Ли сумел наладить весьма эффективную кооперацию между различными фракциями городского сообщества, часто направляя и манипулируя их деятельностью в своих интересах.

Таким образом, власть в Нью-Хейвене 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 влияния¹⁸.

Впоследствии целый ряд исследований был проведен в разных городах по аналогичной методике и их результаты оказались близкими к результатам, полученным Далем в Нью-Хейвене. Исследование Аарона Вилдавски в г. Оберлине (штат Огайо, США)¹⁹ [Wildavsky, 1964] с самого начала задумывалось автором как «воспроизводство и развитие исследования в Нью-Хейвене в другой общности» [Ibid.: vii]. Главный вопрос исследования — чисто далевский: «Кто правит?»²⁰. Чтобы ответить на него, Вилдавски использует решенческий подход, который «замечательно подходит для достижения поставленных целей». В отличие от Даля Вилдавски не пришлось ограничивать набор решений несколькими проблемными сферами, поскольку исследование в небольшом городке (в этом его преимущество) позволило проанализировать все более-менее

¹⁸ Подробнее см. гл. XI наст. изд.

¹⁹ На момент исследования в Оберлине проживало около 8 тыс. человек.

²⁰ Правда, Вилдавски использует несколько иное словосочетание: далевскому «who governs?» он предпочитает «who rules?» [Wildavsky, 1964: 3].

значимые решения [Wildavsky, 1964: 8]. Собственно эмпирическая часть исследования состояла из трех этапов и также воспроизводила логику исследования в Нью-Хейвене: 1) выявление лиц, оказавших влияние на принятие решений в определенных сферах²¹; 2) интервьюирование их с целью выяснения степени и характера их участия, а также определения других участников процесса принятия решений; 3) сравнительный анализ состава наиболее влиятельных людей в различных проблемных сферах. От того, насколько совпадают конфигурации наиболее влиятельных людей, участвующих в принятии решений в различных сферах городской политики, зависит ответ на основной вопрос исследования²².

Результаты исследования подтвердили изначальную гипотезу Вилдавски о том, что «политическая система большинства американских городов лучше всего может быть охарактеризована как плюралистическая». Он не обнаружил ни одного человека или группы, которые занимали бы лидерские позиции во всех проблемных сферах. Некоторые совпадения между конфигурациями лидеров имели место, но в основном присутствие в нескольких сферах обнаруживали представители публичной власти (мэр, городской менеджер, члены городского совета), что Вилдавски посчитал вполне естественным и соответствующим демократическим принципам, поскольку их позиции либо непосредственно, либо опосредованно определялись выбором граждан [Ibid.: 7, 265].

Таким образом, Вилдавски отверг ставший уже традиционным взгляд на небольшие социальные общности как гомогенные образования, в которых практически отсутствует открытый политический конфликт и острое соревнование между лидерами. В Оберлине власть оказалась распределенной между разными индивидами и группами, а политическая система — «фрагментированной, соревновательной, открытой и флюидной» [Ibid.: 7–8]. Так же как и Даль, он не обнаружил какого-то особого влияния экономических элит на городскую политику: богатство в основном не используется в политических целях, и социальное

²¹ В их числе: жилищная сфера, городские услуги, социальная сфера, индустриальное развитие, планирование городского пространства, образование, назначение на должности [Wildavsky, 1964: 254].

²² «Если во всех или почти всех сферах действуют одни и те же индивиды или группы, то можно заключить, что (в городе. — В. Л.) есть правящая элита... Если же мы обнаруживаем, что все или почти все члены сообщества оказывают примерно одинаковое влияние во всех сферах, мы заключаем, что город управляется его гражданами как массовая демократия. Это крайние варианты. Мы можем обнаружить небольшие группы лидеров в каждой проблемной сфере, но они настолько различаются, что практически нет совпадения. Это будет означать наличие высокофрагментированной плюралистической системы» [Ibid.: 9].

положение не имеет существенного значения в Оберлине; при этом сами бизнесмены не выглядели единой группой, часто занимая противоположные стороны в политических конфликтах [Ibid.: 272, 279]. Обычно в решении важных вопросов побеждает «довольно широкая коалиция групп интересов, члены которых могут не соглашаться друг с другом по отдельным вопросам и испытывать поражения». Успех коалиций обусловлен их активностью и умелым использованием имеющихся ресурсов [Ibid.: 270–277]. В целом Вилдавски разделяет умеренный оптимизм плюралистов, считая, что складывающаяся в американских городах плюралистическая система власти обеспечивает граждан возможностями «сопротивления агрессии, эффективного участия в делах сообщества и плодотворного самовыражения» [Ibid.: 9].

Эмпирической базой исследования Эдварда Бенфилда в Чикаго [Banfield, 1961] стали шесть case studies, которые охватывали практически все наиболее важные городские проблемы, оказавшиеся в фокусе принятия решений в 1957–1958 годах²³. Результаты исследования подтвердили наличие в городе плюралистической политической системы: в решении важнейших городских проблем участвовали от 15 до 30 человек, при этом очень немногие лидеры (в основном это были представители публичной власти) имели серьезное влияние за пределами сферы своих непосредственных интересов и компетенции. Однако плюралистическая система в Чикаго несколько отличалась от той, которая была обнаружена Далем: в Нью-Хейвене различные центры власти оказались так или иначе объединены сильным лидерством мэра Ли, тогда как в Чикаго, по сути, имели место несколько сравнительно самостоятельных пирамид власти.

Основания плюралистической системы власти Бенфилд видит во «фрагментации публичной власти в Чикаго». С чисто формальной точки зрения, пишет он, «вряд ли можно вообще говорить о наличии политического управления» в городе, поскольку в реальности «существуют сотни, а возможно, и тысячи структур с определенным объемом публичной власти, ни одна из которых не обладает ею в достаточной мере для осуществления действий, которым противостоят другие» [Ibid.: 235–236]. Фрагментация власти поддерживается наличием стабильных противоречий между ключевыми центрами влияния в городском политическом пространстве — мэром и губернатором, демократами и республиканцами, центром и пригородами; каждый из них выступает в качестве механизма контроля и ограничения действий других структур. В силу этого мэру —

²³ В их числе: строительство отделения госпиталя, поглощение городского департамента социальной помощи соответствующим департаментом штата, получение субсидии от штата для улучшения транспортных услуг, проект оживления делового центра, строительство университетского городка и выставочного зала.

центральному политическому актору города — приходится опираться не столько на формальные полномочия, сколько на иные ресурсы, в частности на поддержку партийной машины. Тем самым формальная децентрализация компенсируется (хотя и не в полной мере) с помощью неформальной централизации [Banfield, 1961: 235–240].

Бенфилд видит в данной системе власти существенные недостатки. Главный из них состоит в том, что она «не обеспечивает достаточной централизации. На политической сцене действует много специфических групп интересов, каждая из которых ориентируется в основном на свои интересы и редко — на интересы сообщества в целом». Решения в этой системе часто оказываются результатом влияния (давления) тех или иных групп, а не рационального взвешивания аргументов. Тем самым возникает противоречие (в значительной степени непреодолимое) между природой политической системы и требованиями эффективно-го управления, ориентированного на цельную и последовательную политику [Ibid.: 324–326]. Однако в этой системе есть и свои плюсы: для принятия и реализации важного решения нужно добиваться согласия различных групп, у которых имеются возможности четко обосновать свою позицию и оказывать влияние на политический процесс. В ряде ситуаций альтернатива централизованным формам принятия решений может выглядеть предпочтительнее и с точки зрения эффективности управления, поскольку «фрагментация анализа» — включение в процесс обсуждения политический решений различных групп — может помочь правильно оценить преимущества отдельных подходов к решению проблемы [Ibid.: 327]. Кроме того, принятие решения на основании распределения влияния в этом случае становится результатом соблюдения определенных правил политической игры, что само по себе имеет значение и отражает степень и интенсивность поддержки тех или иных альтернатив. Наконец, во многих ситуациях принятие решений, обусловленное определенной конфигурацией политического влияния, направлено на реализацию всеобщего блага [Ibid.: 331–332].

В исследовании Уоллеса Сэйра и Герберта Кауфмана в Нью-Йорке [Sayre, Kaufman, 1960] также была обнаружена плюралистическая картина распределения власти. Как и другие представители данного направления политической науки, они рассматривали власть через призму принятия решений, в котором имело место постоянное соревнование и кооперация между различными акторами. Главное в этом процессе — борьба за «ставки» и «призы», которые стремится выиграть каждый участник городской политики с помощью тех или иных стратегий. Таковыми являются должности в публичных институтах власти (как избираемые, так и назначаемые), различные экономические выгоды, включая благоприятный уровень налогообложения, городские контракты и

франшизы, государственные услуги, идеологические и символические приоритеты, связанные с достижением желаемых политических целей и победами лидеров. В соревновании за эти ставки и призы в Нью-Йорке принимает участие большое количество различных акторов, сгруппированных авторами исследования по нескольким основным категориям: партийные лидеры, сотрудники муниципальных органов власти, чиновники городских служб, различные негосударственные акторы, СМИ, представители иных уровней публичной власти (федеральной, штата), а также городской электорат. Соревнование разворачивается вокруг многочисленных «центров принятия решений». В каждом из них есть «ядро» — группа, обладающая формальными полномочиями легитимизировать решения, т.е. обнародовать их в форме предписаний, и «сателлиты» — те группы, которые стремятся на него влиять. Обычно ядро центра принятия решений составляют представители публичной власти; однако в сфере политических партий главную роль играют партийные лидеры, а при принятии решений об электоральной политике ядром является сам электорат. При этом во всех других центрах принятия решений присутствие электората, имеющего предрасположенность и возможности решающим образом вмешиваться в борьбу на чьей-то стороне, также должно ощущаться всеми участниками политического соревнования [Ibid.: 709–710].

Исследование показало, что «ни одна группа в городе не обладает достаточной властью, чтобы самостоятельно принимать решения или требовать решений от других. Каждое важное решение представляет собой продукт взаимных уступок». Лидеры занимаются формированием постоянных или временных альянсов между союзниками или соперниками с целью достижения более выгодного положения в центре принятия решений. Бизнес не является доминирующей группой в городе: лидеры негосударственных организаций хотя и могут оказывать сильное влияние на те или иные центры принятия решений, никогда не образуют их ядра; как правило, влияние негосударственных организаций ограничено несколькими функциональными сферами. Фрагментация политической системы поддерживается и «пересекающимся членством» многих индивидов и групп, а также тем, что группы, составляющие ядро в одном центре принятия решений, могут действовать как сателлиты в других центрах. Институты городской публичной власти стремятся рационализировать и балансировать деятельность отдельных центров принятия решений, стремясь сохранить ее единство. Однако добиться высокого уровня интеграции они не в состоянии [Ibid.: 712–715].

В целом городскую политическую систему исследователи характеризуют следующим образом: «открытая политика, отсутствие единой господствующей правящей элиты, наличие паттернов соревнования и

торга, из которых никакие группы надолго не исключаются; система по своей природе консервативна, но не является неспособной к инновациям»; ее можно представить как «серию небольших полуавтономных миров, каждый из которых порождает официальные программы и политики (policies) через взаимодействие его обитателей» [Sayre, Kaufman, 1960: 17, 715–716].

Таким образом, в конце 1950-х — начале 1960-х годов политологи смогли ответить на вызов элитистов не только в виде концептуальной и теоретической критики, но и результатами целого ряда серьезных и обстоятельных эмпирических исследований, в которых были предложены альтернативные методы объяснения распределения власти в городских сообществах.

Естественно, исследования плюралистов вызвали неоднозначную реакцию. В потоке критических замечаний, высказанных оппонентами, можно выделить несколько основных аргументов. Во-первых, их не удовлетворил слишком узкий взгляд на власть и политические процессы в общности — сохраняющийся *фокус на собственно политических институтах, процессах, событиях и решениях*. Поэтому многие важные социальные факторы, во многом обуславливающие характер и специфику политических отношений в городских сообществах, оставались на периферии исследовательского интереса политологов. 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.

Во-вторых, плюралистов обвинили в том, что они не стремились выявлять и объяснять те формы власти, которые осуществлялись за пределами процесса принятия политических решений. *Ограничение сферы политической власти процессом принятия политических решений в публичных политических структурах формирует «одномерное» видение политической власти, оставляющее вне поля зрения другие ее важные проявления*. П. Бахрах и М. Барац указали на то, что власть имеет и «второе лицо», возникающее в ситуациях, когда субъект власти блокирует возможность оппозиции поставить в повестку дня «опасные» для него решения (технология «непринятия решений») [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651]. Более радикальные критики, в частности С. Льюкс, обвинили плюралистов и в неучете «третьего лица власти», которое появляется при формировании правящей элитой определенного политического сознания и идеологии у граждан, препятствующих пониманию ими своих реальных интересов [Lukes, 1974].

В-третьих, критики обратили внимание на *серьезные недостатки решенияческого метода*, используемого в исследованиях политологов: метод

«не видит» влиятельных акторов, действующих «за сценой», не учитывает воздействие структурного фактора и «правление предвиденных реакций», создает непреодолимые трудности при выборе совокупности решений, отражающих распределение власти в общности, и т.п.²⁴ На основании этих и других аргументов²⁵ результаты исследований плюралистов были поставлены под сомнение.

Разумеется, плюралисты стали активно защищать как свои методы, так и полученные с их помощью выводы о распределении власти в городских сообществах. В результате в 1950–1960-е годы сохранялось достаточно жесткое противостояние двух подходов к изучению власти. Однако бурный рост числа эмпирических исследований и естественное стремление учесть замечания оппонентов привели к новым тенденциям в развитии данного направления социальных исследований.

Сравнительные исследования 1960–1970-х годов. В 1960-е годы исследования власти в локальных сообществах развивались в следующих направлениях. Во-первых, росло осознание необходимости поиска методологии, которая могла бы снять противоречия между двумя школами в изучении власти. Наиболее естественным шагом в этом направлении становится *комплексное использование различных методов при изучении распределения власти*. Во-вторых, исследователи постепенно приходили к пониманию *естественной вариативности властных отношений в различных сообществах*. Соперничающие стороны уже не стремились непременно доказать, что именно их оценки и характеристики распределения власти отражают господствующий паттерн властных отношений в американских городах. В результате исследователи 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 рамки 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 Т. Кларк назвал «компаративной революцией» [Clark, 1968a: 5]. Преимущества компаративных исследований над исследованиями от-

²⁴ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

²⁵ Каждое из названных исследований, как и любые другие серьезные проекты, получило свою порцию критики за конкретные недостатки. Подробнее см. гл. XI наст. изд.

дельных городов очевидны: они позволили в значительной мере преодолеть ограниченность материала, более обоснованно судить о преобладающих типах структуры власти и базовых тенденциях ее развития; при этом отпала необходимость доказывать «типичность» города, избранного исследователем для изучения²⁶. Кроме того, именно сравнительные исследования способствовали, хотя бы отчасти, преодолению разногласий в методологии исследования. Наконец, немаловажным фактором, стимулировавшим развитие сравнительных исследований власти в американских общностях, стал рост финансирования проектов [Clark, 1968b: 576].

Изначально проблемное поле сравнительных исследований было приблизительно тем же, что и в исследованиях отдельных городов. Однако 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 общностях), когда (при каких условиях) и с какими результатами?». То есть все большее внимание исследователей заняли *специфические характеристики локальных сообществ*, которые обуславливали разные паттерны власти и лидерства [Clark, 1968a: 5; Clark, 1972: 11; Clark, 1975: 271].

Сравнительные исследования власти развивались в нескольких направлениях. Самый простой способ — *сравнение результатов нескольких разных исследований в отдельных городах*. В какой-то мере этот подход был реализован Питером Росси [Rossi, 1960: 390–401], который попытался рассмотреть набор структурных характеристик сообществ, оказывающих влияние на характер властных отношений. Его исследование фактически стало первым, где было указано на необходимость проведения сравнительных исследований и были сформулированы некоторые пропозиции, касающиеся влияния отдельных факторов на структуру власти (доля работающих в органах местной власти на профессиональной основе, специфика и характер выборов, уровень гомогенности электората, степень совпадения линий политического размежевания с классовой дифференциацией и др.). Однако данный подход имеет очевидные недостатки, а проблемы сопоставления данных, полученных с помощью разных методов, становятся труднопреодолимыми.

²⁶ Т. Кларк: «Гордыня (pride) вела к тому, что исследователи настаивали на том, что именно их выбор города репрезентативен, а используемый ими метод предпочтительнее других» [Clark, 1972: 21]. П. Росси: «Начавшиеся в последние годы исследования сообществ, претендующие на вклад в развитие знания, лучше всего характеризует фраза: “Это отличается от того, что было в других местах”» [Rossi, 1960: 390].

Более интересными представляются попытки провести *исследование одновременно в нескольких городах по одной методике*. Среди исследований подобного рода выделяются исследования Р. Престуса, Р. Эггера, Д. Голдриха и Б. Свенсона, Д. Миллера.

Роберт Престус [Prestus, 1964] провел исследование 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 более «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 городах, где есть достаточное количество внутренних ресурсов, вероятнее большее влияние экономических лидеров*.

В методологическом аспекте главный вывод Престуса состоит в том, что *сравнительная полезность репутационного и проблемного методов вполне сопоставима*, хотя изначально предполагалось, что проблемный метод более адекватен и научно обоснован. Достоинством репутационного метода является то, что он может указать на тех людей, которые действуют «за сценой» и не всегда оказываются в списке принимающих решения. Кроме того, их появление в репутационном списке направляет внимание исследователей на выяснение причин, почему люди, оценивающиеся как обладающие властью, не демонстрируют ее в публичном пространстве. В то же время проблемный метод «не замечает» некоторые тонкие манифестации власти, когда индивиды с большими ресурсами играют скрытые роли в механизме принятия решений или действуют через своих подручных (которые, согласно проблемному методу, оказываются «реально» властвующими). Поэтому он считает рациональным *использовать методы в комплексе*, что обеспечивает наиболее адекватное объяснение распределения власти. Наконец, оценивая в целом ситуацию в данной отрасли политической социологии, Престус пришел к выводу, что *расхождения в выводах, к которым приходят разные исследователи, связаны не столько с полученными данными как таковыми,*

сколько с их интерпретацией: «Там, где социологи находят монополию власти и называют ее элитизмом, политологи обнаруживают олигополию, но определяют ее более благородным термином “плюрализм”» [Presthus, 1964: 430–431]²⁷.

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 власти²⁸. При этом в качестве предмета исследования были выбраны уже четыре города на северо-западе и юго-востоке США²⁹.

Исследователи предложили довольно сложную концептуально-теоретическую схему систематизации и анализа данных, которая опирается на несколько базовых типологий: лидерства, идеологий, структуры власти и политических режимов. При изучении лидерства они провели различие между лидерами различного типа (базовая дихотомия: открытые (манифестированные) и латентные лидеры), показав, что наибольшим политическим влиянием обладают члены так называемых внутренних клик, имеющих во всех исследуемых городах. Они активно используют идеологические факторы в процессе принятия решений, соответствующим образом направляя действия остальных лидеров и рядовых членов политической страты [Agger, Goldrich, Swanson, 1972: 163–166].

Большая роль в объяснении власти отводилась идеологическому фактору, что было не совсем типично для исследователей того времени, делавших акцент главным образом на интересах индивидов и групп. Фокус на идеологии во многом был обусловлен тем, что городская политика рассматривалась Эггером и его коллегами сквозь призму отношения населения и лидеров к объему и функциям местной публичной власти³⁰. Ими был выделен довольно широкий спектр основных идео-

²⁷ Подробнее см. гл. XII наст. изд.

²⁸ В предисловии ко второму изданию книги они отмечают, что результаты исследования вызвали у них серьезные сомнения относительно валидности постулатов двух идейных школ в изучении политики локальной «элитистской» и «плюралистической» [Agger, Goldrich, Swanson, 1972: xi].

²⁹ Два совсем маленьких (Фармдейл — около 2,5 тыс., Ортаун — около 15 тыс. жителей) и два средних (Петрополис и Метровилль — около 100 тыс. жителей). Названия городов вымышленные.

³⁰ «Ядром политики» исследователи считают «сферу деятельности правительства» (scope of government); в центре политических дискуссий и противоборства различных акторов городской политики находятся требования по расширению, сокращению или сохранению существующего объема функций и услуг, выполняемых органами власти. Конфигурации предпочтений могут варьироваться в диапазоне от практически полного отсутствия государства до его жесткого контроля над важнейшими социальными процессами [Ibid.: 4–9].

логий («расисты», правые радикалы, джефферсоновские консерваторы, ортодоксальные консерваторы, прогрессивные консерваторы, консервационисты, либералы, левые радикалы), носители которых различались в понимании сути городского сообщества, в представлениях о том, кто должен в нем править, чем должны заниматься органы местной власти и т.п. [Ibid.: 9–21].

Однако наиболее значимой теоретической новацией исследователей стали классификации структур власти и политических режимов. Структуру власти они определяли через два параметра: 1) характер распределения власти (типы широкий/узкий) и 2) уровень идеологического единства лидеров (типы сходный/расходящийся). На пересечении этих двух параметров образуются четыре типа структуры власти — соперничество элит, соперничество масс, согласие элит, согласие масс [Ibid.: 38–39]. Четыре разновидности режимов³¹ также определяются через взаимодействие двух переменных — «чувства электоральной эффективности» и «вероятности того, что попытки граждан изменить или сохранить объем деятельности органов публичной власти будут блокироваться с помощью незаконных санкций»: развитая демократия (высокий электоральный потенциал и низкая вероятность незаконных санкций), неразвитая демократия (низкий электоральный потенциал и низкая вероятность незаконных санкций), направляемая демократия (высокий электоральный потенциал и высокая вероятность незаконных санкций) и олигархия (низкий электоральный потенциал и высокая вероятность незаконных санкций) [Ibid.: 43–45].

Данная схема, и прежде всего выбор в качестве базовой переменной режима вероятности использования незаконных санкций против отдельных участников политики, не вполне вписывалась в традиционные объяснения демократии в Америке, разделяемые представителями плюралистического направления в политической науке. В 1960-е годы считалось, что в стране в целом успешно функционирует правовое государство, методы борьбы за власть не выходят за рамки правового поля, а городские политические системы функционируют на основе демократических принципов. Эггер и К^о фактически поставили эти постулаты под сомнение, предположив, что «в маленьком городке или в пригороде легко подорвать правление закона, и могут возникнуть олигархические режимы», в которых структура власти отражает единство правящей элиты и функционирует в ее интересах [Ibid.: 45–47].

Применив свою схему для анализа политических процессов в четырех городах, исследователи обнаружили, что структура власти и режимы в них оказались различными. Фактически только два города из

³¹ Под режимом здесь понимается набор правил игры, принятых гражданами и лидерами данного сообщества [Ibid.: 29, 43].

четырёх — 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 серьёзного 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). Структура власти в городах также оказалась различной. В Ортауне и Петрополисе она соответствовала типу «соревнование масс»: политическая власть была распределена между различными акторами, а в лидерской группе оказались представлены разные идеологические ориентации. Но в Фармдейле и Метровилле база власти оказалась узкой, а лидеры руководствовались общей идеологией³², по сути, составляя единую группу. Однако режимы находились в процессе постоянного изменения, и уже в 1960-е годы исследователи оценили политические режимы во всех четырёх городах как «развитую демократию».

Логика сравнительного анализа власти естественным образом стимулировала *расширение сферы исследования за пределы американского континента*. Первым, кто реализовал на практике идею сравнить структуру власти городских сообществ разных стран, был Делберт Миллер [Miller, 1958: 9–15]. Объектами исследования он избрал Сиэтл (США) и Бристоль (Великобритания)³³, которые по своим экономическим, демографическим и образовательным характеристикам были похожи на хантеровскую Атланту. В своем раннем исследовании Миллер опирался на хантеровскую методологию, и его целью было сравнение групп людей, имевших в этих городах наибольшее влияние³⁴. В центре исследования стоял вопрос: «Действительно ли наибольшее влияние на принятие решений оказывают представители бизнеса?» То есть Миллер фактически тестировал основной вывод, сделанный Хантером по итогам исследования в Атланте.

Как и во многих других сравнительных исследованиях, заключения Миллера о структуре власти в разных городах оказались различными:

³² По терминологии исследователей в Фармдейле доминирующей идеологией был джефферсоновский консерватизм, в Метровилле — прогрессивный консерватизм.

³³ Следуя традиции того времени, Миллер назвал их, соответственно, «Тихоокеанский город» и «Английский город». Выбор английского и американского городов был обусловлен тем, что оба они представляли традиции западной культуры и имели схожий набор ценностей [Miller, 1970: xviii].

³⁴ Фактически Миллер сравнивал не два города, а три, используя хантеровские данные по Атланте, обозначенной как «Южный город».

представители бизнеса доминируют в принятии решений в Сиэтле и Атланте, но не в Бристоле. Судя по данным, полученным с помощью репутационного метода, вывод представляется бесспорным: в Бристоле среди наиболее влиятельных лиц бизнесмены составляют лишь 25%, тогда как в Сиэтле и Атланте соответственно 67 и 75% [Ibid.: 12]. Различия между американскими городами и английским городом Миллер связывает с двумя факторами. Во-первых, в Англии ниже статус и престиж индустриального сектора; топ-менеджеры рекрутируются из среды, в которой «преобладают традиции либерального воспитания, подчеркивающего гуманистические ценности и препятствующего формированию ориентации на бизнес, характерной для социального климата типичного университетского городка в Америке». Во-вторых, сказывается разница между ролями и возможностями местных органов власти в американском и английском городах. В Бристоле местный совет выступает в качестве главной арены принятия решений; он состоит из трех приблизительно равных частей — профсоюзные деятели (32%), бизнес (30%) и представители других секторов городского сообщества (37%). Активную роль в этом процессе играют комитеты, а решения по основным вопросам принимаются на партийной основе. Поэтому в совете Бристоля было много очень влиятельных людей, находящихся на первых ролях в местных партийных организациях. В совете Сиэтла, напротив, не оказалось ни одного из тех, кого информанты назвали в числе самых влиятельных, поскольку лидеры города не рассматривали совет как основной центр власти; решения в нем принимались уже после длительных дебатов, в которых главную роль играли иные организации, которые фактически и определяли городскую политику [Ibid.: 13–14].

Позднее Миллер расширил сферу своих исследований, включив в него два города Латинской Америки — Кордобу (Аргентина) и Лиму (Перу). При этом проблематика и методы исследования были скорректированы. В частности, он использовал комбинацию методов (а не только репутационный) и выстроил комплексную модель власти, состоящую из пяти компонентов (лидеры сообщества, влиятельные люди в сообществе, комплекс власти в сообществе (совокупность организаций, ассоциаций и неформальных групп, участвующих в решении тех или иных проблем), институциональная структура власти в сообществе и институциональная структура власти в стране). Он также предложил развернутую классификацию основных форм власти (10 форм) и выделил 5 (идеальных) типов моделей власти (от пирамиды, возглавляемой одним человеком, до конфигурации сегментированных пирамид, представляющих оппозиционные партийные блоки). Акцент в исследовании был сделан на том, какие акторы и представляемые ими сектора доми-

нируют в избранных четырех городах. При этом Миллер не ограничился выявлением наиболее влиятельных лидеров; в его исследовании была предпринята *фактически первая попытка показать роль различных институциональных секторов (государственное управление, бизнес, военные, церковь, рабочее движение, СМИ и др.) в общем механизме функционирования властных отношений*. Кроме того, заслуживает внимания и его стремление раскрыть взаимосвязь между различными элементами власти, представленными в его модели. И, разумеется, сам по себе выбор «незападных» городов для сравнительного анализа власти представляется крайне важным и перспективным. Миллер признает, что расширение географии сравнительного исследования делает его еще более сложным; при этом возникают особые проблемы, связанные с получением эмпирических данных³⁵. Однако в целом исследование показало, что можно весьма успешно использовать апробированные методы в иных социальных контекстах³⁶.

Структура власти во всех четырех городах наиболее соответствовала «конусной модели власти» (нет доминирования со стороны элиты или одного институционального сектора; занимая различное место в пирамиде власти, в политике активно участвуют представители разных социальных сфер). Хотя латиноамериканские города и отличались от двух других по ряду параметров³⁷, Миллер все же счел возможным отнести их к той же модели, поскольку в них также действовали акторы, представляющие различные сектора городской общности. Миллер признал наличие сильного влияния военных и церкви, но посчитал, что оно оказывалось не через публичные сферы и виды деятельности.

³⁵ Исследователи-эмпирики хорошо знают, как трудно получить информацию от субъектов и носителей власти, особенно тех, кто находится на самых высоких позициях в социальной и политической иерархии. Например, в России многие статусные респонденты просто отказываются (находя самые различные поводы) от встречи с социологами [Гудков, Дубин, Левада, 2007: 80–81]. В латиноамериканских городах, по признанию самого Миллера, у него возникли дополнительные трудности в связи с тем, что ряд респондентов полагали, что за исследователями стоят некие «враждебные силы» (ЦРУ, Министерство обороны США, «империалистическая держава») [Miller, 1970: 107].

³⁶ В этом отношении исследование Миллера представляется весьма интересным и для создания инструментария для сравнительных исследований власти в российских городах и регионах. Несмотря на естественные различия латиноамериканского и российского контекстов, многие институциональные и структурные факторы на самом деле оказываются довольно схожими, в частности, высокий уровень централизации государственного управления, значительная социальная дифференциация, фактор «людей в погонах», слабые сети гражданского общества и др.

³⁷ Достаточно сказать, что Кордоба в период исследования управлялась военными.

Исследование Миллера представляется интересным и в контексте тестирования валидности различных методов изучения власти. В частности, используемый им репутационный метод не зафиксировал преимущества бизнеса над другими секторами, а обнаружил разную конфигурацию бизнесменов и политиков среди наиболее влиятельных людей в изучаемых городах: Сиэтл — 67 бизнесменов и 8 политиков, Кордоба — соответственно 43 и 21, Лима — 7 и 50³⁸. Впоследствии многие идеи Миллера нашли отражение в исследованиях городских режимов в Европе и других регионах.

Хотя сравнительное исследование в нескольких городских сообществах по одной методике и имеет очевидные преимущества над анализом результатов отдельных проектов, осуществленных разными авторами, оно тем не менее не преодолевает недостатка репрезентативности. Поэтому в 1960-е годы становятся весьма популярными попытки *обобщить большое количество (несколько десятков) отдельных исследований* [Curtis, Petras, 1970: 204–218; Gilbert, 1968: 139–156; Walton, 1966: 430–438; 1970: 443–464; Aiken, 1970: 487–525; Lineberry, Sharkansky, 1978]. Первой серьезной попыткой такого рода стало исследование Джона Уолтона [Walton, 1966: 430–438], на которое впоследствии ссылались многие аналитики. Уолтон суммировал 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, а некоторые гипотезы (зависимость структуры власти от темпов роста населения, степени его интеграции, пропорции бизнесменов и политических лидеров среди наиболее влиятельных акторов городской политики) не подтвердились вовсе³⁹.

Исследование Клэр Гилберт [Gilbert, 1968: 139–156] по многим параметрам было схожим с исследованием Уолтона, при этом количество анализируемых городских сообществ увеличилось до 166, а число различных факторов (переменных), учитываемых автором, достигло 73. В центре исследования — анализ взаимосвязи важнейших зависимых переменных, к которым она отнесла следующие: степень плюрализма — элитиз-

³⁸ Подробнее см. гл. XIII наст. изд.

³⁹ Подробнее см. гл. XIV наст. изд.

ма структуры власти, уровень конфликта, идентичность топ-лидеров, степень эффективности выполнения управленческих функций [Gilbert, 1968: 142]. Кроме того, специальное внимание было уделено влиянию базовых социальных и демографических характеристик, региональным различиям, особенностям экономической базы и специфике институтов местного самоуправления. На основе рассмотрения этих и других переменных Гилберт делает ряд заключений, сравнивая их с выводами других исследователей. Наиболее существенные выводы исследования, касающиеся важнейших переменных, таковы:

Структура власти. Здесь обнаруживаются три закономерности: 1) тенденция движения к более плюралистической структуре власти; 2) сохранение региональных различий: городские сообщества Запада более плюралистичны по сравнению с сообществами Юга и Востока; 3) тип сообщества имеет значение; его влияние на структуру власти опосредуется рядом демографических (темпы роста населения, плотность населения, возрастная структура) и социальных (уровень благосостояния) характеристик.

Конфликт. Здесь важным фактором выступает величина города: в больших городах конфликты «более неуправляемые». Однако в основании этого фактора заложены социальные характеристики: в крупных городах много бедных и необразованных; они «слишком диверсифицированы», а потому более предрасположены к конфликту.

Лидеры. Размер города коррелирует и с характером лидерства. Однако и здесь в основании лежат иные факторы, прежде всего экономические: в экономически диверсифицированных городах более вероятно лидерство политиков.

Функции местного самоуправления. В регионах с более обеспеченным и образованным населением и незначительной долей этнических меньшинств политика местных властей чаще соответствует типу «правильного управления» («good» government), направленному на достижение экономической эффективности и решение конкретных проблем; в более отсталых регионах, где сохраняется сильный конфликт, преобладает «политическое управление» (political government), ориентированное на выполнение посреднических функций и традиционные механизмы политического представительства и борьбы [Ibid.: 155–156].

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. Наибольшую трудность вызвали попытки классифицировать тип структуры власти как из-за нечеткости используемой исследователями понятийной структуры, так и из-за недостатка нужной информации в опубликованных исследованиях. Аналитики,

пытающиеся обобщить результаты «чужих» эмпирических исследований, часто использовали концепции структуры власти, не совпадавшие с аутентичными, которые при этом также отличались друг от друга; стремясь создать общую структуру объяснения, они неизбежно опускали некоторые существенные нюансы, без которых невозможно адекватно передать результаты отдельных исследований (см. [Nelson, 1974: 533, 536–537])⁴⁰.

Поэтому данный подход постепенно уступил место иному типу исследования, в котором *анализ данных по большому числу сообществ осуществлялся по единой методике*. Примером такого исследования является проект, выполненный работниками Национального центра исследования общественного мнения при Чикагском университете в 51 городском сообществе под руководством Терри Кларка [Clark, 1968b]. Так же как и предыдущий подход, данные исследования были направлены на выявление устойчивых связей между теми или иными факторами и структурой власти в каждом сообществе; при этом результаты исследования Кларка и выводы о валидности тех или иных пропозиций оказались несколько отличными от результатов других исследований подобного рода⁴¹. Однако при всех достоинствах данного подхода у него был один существенный недостаток: он оказался очень дорогим [Clark, 1975: 273].

Наконец, в начале 1970-х годов стал популярным *вторичный анализ данных, выполненный в логике предыдущего подхода* [Aiken, 1973; Clark, 1973; 1975; Lineberry, Sharkansky, 1978]⁴². Он стал возможен в силу расширения спектра доступных исследователю 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 города, сложность социальной структуры и экономической системы, уровень промышленного развития, активность профсоюзов и организованность рабочего класса, наличие крупных собственников,

⁴⁰ В этой связи интересны комментарии М. Нелсона, попытавшегося выяснить, насколько адекватно были воспроизведены концепции исследователей при кодировании полученных ими результатов. Нелсон предложил авторам исследований в 43 общностях классифицировать полученные ими результаты с помощью категорий, используемых аналитиками при обобщении данных первичных исследований. Результат его шокировал: «шансы на то, что аналитик адекватно квалифицировал структуру власти, составляют в лучшем случае 50 на 50» [Nelson, 1974: 535].

⁴¹ Подробнее см. гл. XIV наст. изд.

⁴² Одной из причин его распространения Кларк назвал сокращение финансирования по сравнению с «богатыми» 1960-ми [Clark, 1975: 273–274].

проживающих за пределами города, структура городского управления, политическая культура и др. Между этими переменными были выявлены эмпирические зависимости, при этом отмечалось возрастание роли внешних факторов.

Размер города оказался достаточно важным фактором, определявшим его положение на шкале элитистско-плюралистического континуума: большие города чаще имели плюралистическую структуру власти, чем небольшие, поскольку в них выше потенциал соревнования и конфликта между различными группами. Маленькие города менее диверсифицированы, что повышает вероятность доминирования небольших групп по типу Миддлтауна. По мере роста города элиты постепенно утрачивают возможность контролировать все основные сферы его жизнедеятельности, поэтому потенциал соревнования и плюрализма возрастает. Размер также положительно влияет на численность политической страты и бюрократии, которые в больших сообществах оказываются более востребованными, чем в маленьких.

С размером тесно связан фактор *разнообразия*, который также в целом усиливает плюралистический потенциал социума. Как и размер, он способствует соревнованию и кооперации акторов; социальная и этническая структуры общности становятся более комплексными, растет число организаций, которые могут бросить вызов доминирующим элитам.

Группа экономических факторов также находится в числе важных детерминант властных отношений. Формирование плюралистической структуры власти стимулируют *экономическая диверсификация* и *отсутствие моноиндустриальной специфики города*, тогда как в общностях 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 его представителей в делах города; вследствие этого принятие 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 публичные структуры принятия решений, 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 ха-

*ракт*ер 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 электоральный потенциал во многом связан с тем, как они представлены в СМИ (а 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.

Наряду с вышеуказанными в исследованиях использовались и другие характеристики городских сообществ, например, «космополитизм» (степень внешней ориентации лидеров, т.е. ориентации на структуры власти более высокого уровня), «проживание» (проживают ли лидеры в самом городе, или за его пределами), «гомогенность социально-экономического статуса» (доля лидеров, принадлежащих к одному социальному классу) (см. [Miller, 1970: 267]). В качестве независимой переменной некоторые исследователи рассматривали *степень городской автономии*, а также связанный с ней фактор *наличия (или отсутствия) прочных горизонтальных связей между городами*, предположив, что рост горизонтальных связей усиливает тенденцию к децентрализации (см. [Walton, 1968: 441–459]); другие обратили внимание на зависимость структуры власти от степени реализации программ обновления города: *чем дальше продвинулся город в осуществлении программ обновления, тем ниже концентрация власти* (см. [Aiken, 1970: 506–514]). Влияние этих и других факторов, разумеется, не было подтверждено во всех эмпирических исследованиях. Сам Кларк признал, что «связь между характеристиками сообщества и уровнем централизации власти оказалась слабой»⁴³. Однако данный набор пропозиций стал некоей отправной точкой в попытках выстроить классификации переменных, определяющих властные отношения на локальном уровне.

В целом же кумулятивный эффект взаимодействия различных факторов заключается, во-первых, в *движении к более плюралистической структуре власти*, во-вторых, в *возрастании роли внешних по отношению к городским сообществам факторов*, определяющих происходящие

⁴³ Кларк пишет: «...хотя некоторые из них (характеристик городских сообществ. — В. Л.) представлялись значимыми при использовании бинарной статистики, они редко оказывались значимыми в многомерных моделях. В одном исследовании, где использовалась модель регрессии, 16 независимых переменных объясняли только 10 процентов дисперсии в уровне централизации» [Clark, 1972: 22; Clark et al., 1968: 214–217].

в них изменения. Некоторые исследователи считают, что расширение политических возможностей меньшинств, десегрегация школ, социальные программы и поддержка политических организаций бедных, ограничение налоговых и территориальных ресурсов городов и другие изменения, происходящие в городских сообществах, так или иначе связанные с растущим влиянием федерального уровня, *в целом ослабляют властный потенциал экономических элит* (см. [Walton, 1967: 353–368; Tronstine, Christensen, 1982: 47–50])⁴⁴. Вызов экономическим элитам бросает местная бюрократия, ограничивающая их властный потенциал, а также гражданские организации и землячества, нередко противодействующие им в ряде важных сфер городской политики. Наконец, в экономике города все бóльшую роль играют корпоративный бизнес и экономические институты, контролируемые силами, находящимися за его пределами.

Видя, что важнейшие изменения в городских сообществах происходят в результате принятия решений субъектами власти более высокого уровня, многие аналитики посчитали, что у городов остались возможности самостоятельно решать только те вопросы, которые последних не интересуют [Wirt, 1974; Domhoff, 1978]. В то же время корпорации легко перемещают в пространстве заводы вместе с рабочими, совершенно не задумываясь о последствиях; штаты ограничивают налоговые возможности городов, их финансовую самостоятельность и все более контролируют использование земли; федеральные власти диктуют изменения в деятельности важных городских институтов (правоохранительные органы, образование, структура местной власти) и оказывают существенное влияние на жизнедеятельность города через программы строительства жилья, создание рабочих мест, транспортную политику и др. В 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. Последнее обстоятельство открывало некоторые новые возможности для групп с меньшими ресурсами (см. [Tronstine, Christensen, 1982: 46–50]), а исследователи все чаще предлагали повысить масштаб изучения власти до уровня регионов (см. [Wirt, 1974; Miller, 1975]).

Для выяснения характера взаимосвязей местных элит на национальном и региональном уровнях стал широко использоваться сетевой анализ

⁴⁴ Уолтон полагает, что поскольку городские сообщества все более зависят от различных институтов и акторов национального и регионального уровней, их структура и связи фрагментируются, а политика становится более соревновательной.

(network analysis). Путем изучения списков персоналий и деловых взаимосвязей между ними выявлялась сеть контактов и перекрещивающегося членства в различных структурах бизнеса, что дополняло и углубляло традиционные репутационные и проблемные методы исследования. В частности, У. Домхофф использовал сетевой анализ для изучения распределения власти в Нью-Хейвене и с его помощью показал, что решения на местах не были столь автономными, как это подразумевалось в предшествующих исследованиях, в том числе и в классическом исследовании Даля в этом же городе. Анализ процесса принятия решений в сфере реконструкции города обнаружил сильное влияние экономической элиты на стадии достижения стратегических решений, использовавшей свои связи на национальном уровне для того, чтобы были приняты соответствующие программы. И уже только после этого на передний план вышли местные политики, которым, по сути, оставалось лишь реализовать на практике то, что было предрешиено [Domhoff, 1978]⁴⁵.

Несмотря на эти и другие попытки преодолеть проблемы и трудности, имевшие место в традиционных дебатах вокруг распределения власти в городских сообществах, до конца этого сделать не удалось. Во-первых, *не было четкости в понимании сообщества и его пределов в контексте распределения политической власти*. Исследователи по-прежнему проявляли основной интерес к пространству, ограниченному географическими границами городов, а изучаемые ими сообщества охватывали тех людей, которые проживали на этих территориях; тем самым другие уровни власти оказывались на периферии исследовательского интереса. Вследствие этого «подразумевалась нереально высокая степень местной автономии»⁴⁶, а наиболее влиятельными лицами городского сообщества считались те, кто в ней проживают. Между тем внешние факторы, обуславливающие конфигурацию власти в городе, либо серьезно не учитывались, либо рассматривались в качестве некоей константы, либо считались слишком трудными для эмпирического исследования (см. [Harding, 1995: 41]). При этом старые концепции локального сообщества оказывались все более неадекватными, поскольку «географическое положение резидентов не совпадало с пространством, от которого зависела реализация их потребностей» [Friedrickson, 1973: 6].

Во-вторых, *противостояние плюрализма и элитизма так и не было до конца преодолено*. Более того, характер и тон полемики между двумя школами в 1960–1970-х годах оставались весьма напряженными⁴⁷. Это

⁴⁵ Подробнее см. гл. XI наст. изд.

⁴⁶ Об автономии городской политики, ее ограничениях и вариациях см. [Goldsmith, 1995: 228–252].

⁴⁷ Пример: Полсби назвал произведение Домхоффа, содержащее критический анализ исследования Даля в Нью-Хейвене, «любительской социологией» [Polsby, 1968: 477].

противостояние существенно снижало эвристический потенциал социологии власти, поскольку «обе стороны очень мало вступали в коммуникацию с исследователями из противоположного лагеря», а значительное внимание уделялось «защите своей методологии или атаке на методологию оппонента» [Waste, 1986: 19; Judge, Stoker, Wolman, 1995: 6–7]. Вследствие этого результаты исследований в значительной степени предопределялись выбором метода; стороны использовали различные концепции власти и потому фактически изучали довольно разные вещи, что делало дебаты между ними несколько односторонними⁴⁸.

В-третьих, *подходы основывались на индивидуалистической методологии*. Главными элементами анализа были индивиды, их деятельность; значительно меньшее внимание уделялось исследованию структурных факторов, что безусловно снижало валидность получаемых результатов и выводов. В силу этих причин в 1970-е годы обозначилось некоторое снижение интереса к сложившимся формам исследования власти, которым в это время был брошен вызов со стороны неомарксистов и сторонников альтернативных подходов к объяснению распределения власти.

Альтернативные исследовательские практики: опыт использования многомерных концепций власти в эмпирических исследованиях и марксистские исследования 1960–1970-х годов. Среди многочисленных исследований 1960–1970-х годов отдельного внимания заслуживают проекты, выполненные вне традиций элитистской и плюралистической школ в изучении власти. К ним относятся попытки изучения городской политики на основе так называемых многомерных концепций власти, а также марксистские исследования власти в городских сообществах. Хотя в центре внимания обоих направлений обычно находится тот же набор проблем, что и у представителей «основных» традиций, их способы решения, акценты в анализе власти и концептуальный аппарат имеют свою специфику.

Начиная с 1960-х годов 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 развитом индустриальном 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

⁴⁸ «Фактически выражение “исследования власти в сообществах” является неадекватным, поскольку дебаты ведутся в основном по поводу дефиниций власти и способов ее измерения. Дебатов об общностях, по сути, не было», — резюмировал ситуацию А. Хардинг [Harding, 1995: 40].

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. Бараца [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651] 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. Льюкса «Власть: Радикальный взгляд» [Lukes, 1974], в которой была предложена «трехмерная» концепция власти, включающая в себя два первых «лица», а также «третье измерение власти» — формирование определенных ценностей и убеждений (см. [Ледяев, 1998]). Впоследствии к дискуссии подключились многие исследователи, попытавшиеся критически переосмыслить имеющийся опыт многомерных концептуализаций власти (Дж. Дебнем, Т. Бентон, А. Брэдшоу, С. Клегг, Т. Вартенберг и др.). Параллельно этому появились работы известных социальных мыслителей (М. Фуко, П. Бурдьё, Дж. Скотт), которые с самого начала вывели политическую власть за пределы публично-государственного ареала, растворяя ее, в большей или меньшей степени, во всем пространстве жизни социума. В то же время многие исследователи сочли данные попытки не вполне концептуально оправданными, по сути, отрицая целесообразность выделения новых «лиц» власти (см. [Ледяев, Ледяева, 2003: 23–32]).

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 Питер Бахрах и Мортон Барац [Bachrach, Baratz, 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 годах, 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 М. Кренсоном [Crenson, 1971] и Дж. Гэвентой [Gaventa, 1980]. Оба исследователя были изначально не удовлетворены изучением власти, ограниченным анализом политического поведения, что было присуще пред-

ставителям плюралистической школы, доминирующей в американской политической науке. Акцент на обозреваемом поведении, по их мнению, формирует искаженную картину властных отношений, поскольку последние имеют место и в ситуациях, где нет непосредственного политического действия. Вслед за Бахрахом и Барацем Мэтью Кренсон отверг узкую «поведенческую» концепцию власти, обратив внимание на трудности проникновения в пространство реальной политики отдельных групп. Более адекватное изучение власти требует учета некоторых скрытых практик властвования, в том числе тех, которые resultируются в «несобытиях» — сохранении статус-кво вследствие скрытого влияния властвующего субъекта. В своем исследовании в Гэри и Восточном Чикаго (штат Индиана, США) Кренсон попытался выяснить, почему в некоторых городах уделялось 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 такого влияния не было. В частности, в Гэри доминировала «Ю.С. Стил». Внешне ее политическая роль была весьма 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. Кренсон убежден, что отсутствие прогресса в создании системы действенного контроля за загрязнением воздуха стало результатом не простого стечения обстоятельств, а было обусловлено наличием влиятельного актора, не заинтересованного в решении проблемы. При этом *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. Льюкса. Его главная цель была сформулирована более амбициозно, чем Кренсоном: последний не ставил задачу непременно доказать наличие «второго лица власти», а лишь опирался на идеи Бахраха и Бараца, тогда как Гэвента стремился подтвердить валидность концепции Льюкса и, развивая ее, продемонстрировать, как происходит их взаимодействие, обеспечивающее эффективность и стабильность властных отношений.

В центр своего исследования Гэвента поставил институционализацию и механизм поддержания «колониального» контроля, установленного международной горнодобывающей корпорацией в горном шахтерском регионе Клеар Фолк Уэлли. Рассматривая историю формирования и развития властных отношений, он 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 итоге *между властью имущими и населением возник некий консенсус, который, как считал Гэвента, стал не естественным следствием успешной реализации интересов жителей территории и их свободного выбора, а результатом эффективного осуществления элитой своей власти.*

Тенденция к поиску скрытых форм власти с самого начала стала объектом критики, прежде всего из плюралистического лагеря, а результаты исследований Кренсона и Гэвенты вызвали весьма неоднозначную реакцию со стороны научного сообщества. Их критика осуществлялась в двух направлениях. Во-первых, несмотря на широкий резонанс, идея многомерности власти не получила всеобщего одобрения. Поэтому и основанные на ней модели власти подверглись концептуальной критике. Причем обстоятельные возражения были высказаны не только «ранними» критиками многомерных концепций власти (Р. Даль, Н. Полсби, Р. Волфинджер, А. Брэдшоу, Дж. Дебнем), но и современными авторами (К. Доудинг, К. Хейвард)⁴⁹. Во-вторых, многих критиков так и не убедили аргументы, касающиеся того, что именно властные отношения стали причиной покорности жителей Гэри и населения Клеар Фолк Уэлли. По их мнению, исследователи не уделили достаточного внимания проблемам коллективного действия, стратегии и тактике сопротивления господству, что и поставило под сомнение ключевые выводы исследований (см. [Polsby, 1980: 214–217; Jenkins, 1982: 316; Dowding, 1991: 42–43, 92–103]). А главное, убеждены критики, покорность людей не обязательно является следствием чьей-то власти; она может быть вызвана и другими обстоятельствами, например, структурой ситуации и (или) нехваткой соответствующих ресурсов. Поэтому не следует за всеми проявлениями

⁴⁹ Подробнее о критике многомерных концепций власти см.: [Ледаев, 1998].

«неестественного» поведения людей видеть действие скрытых практик власти⁵⁰.

В 1960–1980-х годах широкое распространение получили марксистские исследования власти в городских сообществах. Неомарксисты опирались на иную методологию исследования и специфический концептуальный аппарат, предложив новые способы решения во многом тех же проблем. Рост их популярности был обусловлен не только трудностями, имевшими место в плюралистических и элитистских подходах, но и рядом новых моментов, обозначившихся в городской политике начиная с 1960-х годов (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, и др.), которые оказались в фокусе марксистских исследований. В этот период влияние марксистских подходов в изучении городской политики было довольно значительным: «В 1970-е годы произошло нечто в изучении местной политики, — пишет Джерри Стоукер, — она приобрела марксизм, точнее, марксизм приобрел ее» [Stoker, 2000: 1].

В отличие от традиционных подходов, 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 социального порядка путем регулирования и сглаживания социального (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; их выразителем выступает прежде всего центральное правительство, имеющее возможности реализовать свою волю как на национальном, так и на местном уровнях 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 разви-

⁵⁰ Подробнее см. гл. XV наст. изд.

тия городской общности. Несколько бóльшую автономию государства по отношению к господствующему классу допускают представители структуралистского направления (С. Дункан, М. Гудвин, М. Кастельс, Р. Хилл).

В общем русле инструменталистской методологии выполнено исследование Джина Лоджкина в Париже и Лионе [Lojkin, 1972]. Как и многие другие марксисты, в своих исследованиях городской политики он опирается на теорию монополистического капитализма, подчеркивая, что существует тесное единство и взаимозависимость государства и монополистического капитала; другие фракции капитала, например мелкий капитал, не имеют такого сильного влияния на государство. Результаты исследования показывают, что классовый характер политики реализуется на уровне центральных органов государственной власти, которые являются носителем воли монополистического капитала. Обычно они в состоянии реализовать интересы правящего класса на местном уровне в силу высокой степени централизации государственного управления во Франции. Однако местные представительные учреждения часто выступают в качестве носителей интересов мелкого капитала и рабочего класса, которые могут вступать в противоречие с интересами монополистического капитала. В случае, если центральная власть не в силах непосредственно навязать свою волю местным органам власти, она вынуждена идти на определенные компромиссы с наиболее влиятельными местными группами интересов.

В исследовании Лоджкина акцент сделан на распределении различных видов труда и их дислокации в городском пространстве, которые отразили преференции определенных классов и их фракций. Он показывает устойчивый рост объема «офисной» деятельности в ущерб деятельности производственной; при этом офисы располагались в центральной части города, а производство вытеснялось в пригороды. Там же концентрировалось и социальное жилье, а инвестиции в общественный транспорт закрепляли указанные «сегрегационные» тенденции. В этом Лоджкин видит проявление классового господства⁵¹.

Исследование в трех городках северо-западной части Англии, выполненное под руководством Джейн Марк-Лоусон [Mark-Lawson, Savage, Warde, 1985: 195–215] в Нельсоне, Престоне и Ланкастере, в методологическом плане располагается ближе к структуралистскому подходу. В нем фактически была реализована концепция «местных социальных отношений», разработанная британскими учеными Саймоном Дунканом и

⁵¹ Однако некоторые аналитики полагают, что во многих аспектах анализ Лоджкина остается спекулятивным, а автор нередко просто постулирует наличие определенных связей, ссылаясь на «сложность» отношений между фракциями (см. [Pickvance, 1995: 260]).

Марком Гудвином [Duncan, Goodwin, 1988]⁵². Суть концепции состоит в том, что местные структуры власти выступают одновременно и проводником общегосударственной политики, и ее препятствием; трения между местными и центральными органами государственной власти неизбежно возникают в силу того, что последние пытаются управлять территориями, обладающими различными паттернами «местных социальных отношений», возникающими в силу неравномерности социального развития, экономической дифференциации, а местная власть вынуждена реагировать как на запросы центра, так и на предпочтения населения и «местные социальные отношения».

В центре исследования Марк-Лоусон — характер распределения средств на оказание базовых услуг жителям этих территорий в период между двумя мировыми войнами (расходы на образование, материнство, помощь детям, организацию досуга и др.). Главный вывод, сделанный по результатам исследования, состоит в том, что траты на общественные услуги (на душу населения) существенно варьировались. При этом главным фактором, повлиявшим на объем общественных услуг населению, стала сила рабочего движения, которая, в свою очередь, во многом зависела от уровня включенности в него женщин. В частности, в Нелсоне имели место прочные традиции рабочего и женского движения, обуславливающие доминирование Лейбористской партии в местном совете, тогда как в Ланкастере занятость женщин была низкой, они были политически пассивны, а местные лейбористы фактически поощряли патерналистские устремления работодателей. Эти различия между городами отразились на их «местных социальных отношениях» и, соответственно, на социальной политике городских советов.

Хотя марксистские объяснения распределения власти в городских обществах подверглись критике за излишнюю абстрактность используемых понятий, классовый редукционизм, сведение городской политики к обслуживанию интересов капитала и т.п., они оказали заметное влияние на традиционные плюралистические и элитистские подходы, способствуя их коррекции и появлению новых теоретических конструктов⁵³.

⁵² Хотя эмпирическое исследование Джейн Марк-Лоусон хронологически предшествовало публикации книги Дункана и Гудвина, оно, как отмечают аналитики, вполне может считаться примером реализации их основных идей (см. [Pickvance, 1995: 263]).

⁵³ Подробнее см. гл. XVI наст. изд.

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

Данный этап связан с появлением новых теоретических моделей исследования — «машин роста» и «городских режимов», которые с конца 1980-х годов доминируют в современной исследовательской практике, получив широкое распространение за пределами США¹. Его характеризуют следующие черты:

Во-первых, на этом этапе фактически заканчивается *противостояние двух школ в объяснении власти* — элитистской (социологической) и плюралистической (политологической). Тенденция обозначилась уже в 1960-е годы, однако настоящий прорыв произошел позднее — с появлением новых теорий.

Во-вторых, *были преодолены многие недостатки ранних подходов*. Этим было во многом обусловлено признание новых моделей научной общественностью.

В-третьих, в отличие от классических моделей новые теории городских режимов получили *широкое распространение за пределами США*; тем самым произошло сближение американской и европейской практик исследования власти в городских сообществах.

Формирование новых моделей исследования было подготовлено целым рядом обстоятельств как теоретико-методологического характера, так и связанных с изменениями в городской политике. Ранее уже отмечалось, что в 1970-е годы сохранялось заметное размежевание между плюралистическими и элитистскими интерпретациями власти и городской политики. Те, в свою очередь, стали объектом интенсивной критики со стороны марксистов и структуралистов, указавших на ряд общих недостатков, присущих обеим традициям в объяснении власти, прежде всего на недостаточное внимание, уделяемое ими «системной природе власти» и структурным факторам городской политики. По мнению мно-

¹ В книге, как уже отмечалось ранее, будут рассмотрены не все имеющиеся подходы к изучению городской политики, а только те, которые фокусируют внимание непосредственно на характере и особенностях складывания властных отношений в социальных общностях. Этим и обусловлена содержательная специфика данной главы.

гих аналитиков, наблюдались очевидные признаки стагнации в развитии исследования власти в городских сообществах.

Однако в это время стали обнаруживаться и некоторые признаки «оттепели» и прогресса в данной области социальных исследований. Во-первых, обе традиционные школы в изучении городской политики вынуждены были реагировать на критику со стороны оппонентов, что, в свою очередь, не только стимулировало поиск более адекватных моделей объяснения, но и в значительной степени реанимировало интерес к самой теме, который в период «холодной войны»² несколько снизился³. Именно критика марксистских подходов стала, по мнению У. Домхоффа и Р. Уэйста, своего рода «катализатором» возрождения интереса к исследованию власти в городских сообществах, отразившегося в росте числа трудов по данной проблематике [Waste, 1986: 20; Domhoff, 1986: 53–75]. При всех различиях между элитистскими и плюралистическими подходами обе школы в изучении власти в городских сообществах расходились с марксистами и структуралистами в двух важных пунктах: в признании важности собственно «городских» решений, принимаемых местными институтами власти, и в рассмотрении конкретных людей (а не абстрактных структур) в качестве субъектов (носителей) власти. Присущий обоим подходам методологический индивидуализм часто располагал их по одну сторону баррикад в концептуально-теоретических дискуссиях о природе городской власти.

Во-вторых, со второй половины 1970-х годов накал полемики начал несколько снижаться: вместо «холодной войны» наступала «хрупкая разрядка», что отразилось, в частности, в появлении общих дискуссионных площадок и большем внимании (и уважении) к позициям оппонентов. В это время появляется журнал «Власть и элиты», руководство которого в лице Т. Дая и У. Домхоффа стремилось балансировать элитистские и плюралистические подходы к изучению власти. Сборник 1986 г. «Власть в общности: направления будущих исследований» («Community Power: Directions for Future Research», 1986) включил в себя труды наиболее видных представителей обеих школ, согласившихся с необходимостью более активного взаимодействия [Waste, 1986: 21].

В-третьих, и это главное, несмотря на сохраняющиеся различия, постепенно происходило сближение основных соперничающих парадигм

² Метафоры «холодная война», «оттепель», «разрядка» использовал, в частности, Роберт Уэйст для характеристики процессов, имевших место в данной сфере социальных исследований в 1960–1980-е годы [Waste, 1986: 20–21].

³ В середине 1970-х годов идейный оппонент Домхоффа Нелсон Полсби постоянно подчеркивал, что «изучение власти в локальных сообществах стало скучным и умирающим». И это был один из тех редких случаев, когда Домхофф согласился с Полсби.

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

(плюралистической, элитистской, марксистской) на основе их эволюции. Это имело место как на уровне общей теории и принципов анализа (см. [Marsh, 1995: 268–287]), так и непосредственно в контексте исследования власти в городских сообществах. Современный элитизм окончательно отбросил крайности классического наследия; большую гибкость приобрел и марксистский подход, отказавшийся от экономического детерминизма и классового редукционизма. Под влиянием критики со стороны марксистов и детерминистов плюрализм стал «реалистичнее», признав наличие структурных преимуществ бизнеса над другими группами интересов и ограниченный характер плюрализма в западном обществе. На смену классическим вариантам (А. Бентли, Д. Трумен, Д. Рисмен и др.) пришли иные версии — «стратифицированный плюрализм»⁴ (Р. Даль, Н. Полсби, Ч. Линдблом, Р. Волфинджер), «приватизированный плюрализм»⁵ (Г. Макконнелл, Р. Бауэр), «гиперплюрализм»⁶ (Ф. Вирт, Д. Ейтс, Р. Лайнберри, Т. Лови) [Waste, 1986: 117–137]⁷.

В контексте формирования условий появления новых подходов к объяснению распределения власти в городских сообществах наиболее существенную роль сыграла концепция Чарлза Линдблома [Lindblom, 1977]⁸. Линдблом попытался учесть критику со стороны неомарксистов и элитистов и начал свои рассуждения с признания наличия в обществе двух самостоятельных, но тесно связанных между собой центров принятия решений, оказывающих определяющее влияние на процесс распре-

⁴ Данная версия плюрализма признает ограниченный характер плюрализма, обусловленный отсутствием равных возможностей у разных групп граждан для участия в политике.

⁵ Концепция приватизированного плюрализма имеет ряд общих постулатов с неокорпоративистским подходом (Ф. Шмиттер): она признает тот факт, что многие сектора политики фактически монополизированы ограниченным числом групп. Однако в отличие от корпоративизма в плюралистическом объяснении возможность изменения конфигурации наиболее влиятельных групп считается вполне реальной.

⁶ Гиперплюрализм характеризует ситуацию, когда имеет место относительная слабость публичной структуры власти при наличии сильных групп интересов; в этом случае ей трудно противостоять требованиям групп, что снижает эффективность управленческого потенциала политической системы и делает города в значительной степени «неуправляемыми».

⁷ В контексте дискуссий о плюралистической теории часто подчеркивается, что обычно критике подвергаются «наивные» («грубые», «упрощенные») версии плюрализма, а ее валидность напрямую зависит от адекватности и качества его интерпретации. Поэтому аналитики подчеркивают, что нужно прежде всего «убедиться в том, что предметом анализа является “плюрализм” в понимании “плюралистов”, а не его интерпретации критиками» [Judge, 1995: 14].

⁸ В научной литературе обычно она обозначается термином «неоплюрализм».

деления социальных благ. Один из них представлен органами публичной власти, второй — бизнес-сообществом. Этим обусловлено привилегированное положение бизнеса по сравнению с любыми другими социальными группами, его «структурная» и «инструментальная» власть. Структурная власть отражает особую значимость бизнеса в формировании общественных благ: политики и чиновники не могут игнорировать интересы бизнеса, поскольку от того, насколько успешно он развивается, зависит и уровень благосостояния общества, и, как следствие, популярность представителей публичной власти. Поэтому бизнес для них представляет собой не обычную группу интересов, а структуру, выполняющую важнейшие социальные функции. Признание значимости бизнеса позволяет Линдблomu объяснить особое политическое влияние бизнеса без ссылок на «заговорщицкие теории политики» и «грубые обвинения в адрес властвующей элиты» [Lindblom, 1977: 175]. Структурная власть поддерживается с помощью инструментальной власти, реализующейся через активность бизнеса как группы давления. Ее эффективность обуславливают два фактора: 1) у бизнеса есть существенное преимущество в финансовых и организационных ресурсах над всеми другими группами, и 2) возможности тесного непосредственного контакта с представителями власти, «допуск на территорию переговоров, сделок и взаимного убеждения, который у обычных граждан отсутствует». Линдблом не считает, что бизнес всегда диктует свою волю; между его отдельными группами могут иметь место значительные трения, и не обязательно власти идут на уступки бизнесу. Тем не менее «конфликт между органами государственного управления... не является свидетельством отсутствия привилегий», поскольку «сфера дискуссий всегда ограничена их пониманием того, что... они не стремятся разрушить или серьезно подорвать функцию другого» [Ibid.: 179]. Эти и ряд других идей впоследствии были в той или иной степени инкорпорированы в теорию городских режимов, пришедшей на смену старым плюралистическим подходам к изучению городской политики.

Многими исследователями отмечается значимая роль книги Пола Питерсона «Ограниченность города», оказавшей заметное влияние на формирование новых моделей власти в городских сообществах. Опираясь на традиционный экономический анализ и теорию публичного выбора, Питерсон пришел к выводу о том, что городская политика «не аналогична национальной политике», как полагали многие исследователи. Главное ее отличие Питерсон выразил в следующей фразе: «Городская политика является ограниченной политикой» [Peterson, 1981: 3–4], имея в виду, что целый ряд важных аспектов жизнедеятельности города не контролируется на местах, а *многие темы и проблемы городской политики изначально предопределены*. Главная тема городской политики

фокусируется вокруг путей укрепления городского экономического потенциала, позволяющего успешно конкурировать с другими городами. «Города заботятся прежде всего о своем экономическом благополучии», экономическое развитие является главным интересом «города как целого» [Ibid.: 32, 148]; если же у городов нет достаточных экономических и людских ресурсов, то они «умирают». В этом смысле *у властей города нет выбора: им приходится ориентироваться на поддержку и привлечение мобильного бизнеса и экономически активного населения, чтобы выживать в соревновании с другими городами.* Заинтересованность в привлечении капитала и поддержании роста городского бизнеса заставляет местные политико-административные элиты обеспечивать режим наибольшего благоприятствования бизнесу в условиях постоянной опасности «утечки капитала» в другие города, и у них остается совсем немного возможностей и ресурсов для «перераспределительной политики». Тем самым городская политика в значительной степени направляется структурными императивами, а не политическими предпочтениями местных элит.

Однако не во всех аспектах городской политики превалируют интересы бизнеса. Питерсон выделяет три основные сферы («арены») городской политики: 1) экономическое развитие города, 2) распределение и перераспределение, 3) сервис и услуги. Только в первой из них местные власти следуют пожеланиям бизнеса, тогда как в оставшихся сферах политика вполне может быть описана в русле плюралистических интерпретаций. Однако важнейшей сферой городской политики остается политика развития (транспорт, инфраструктура, налоги, финансирование программ), которая обычно находится под контролем элиты⁹. Следствием стремления к реализации экономических интересов города становятся «трудности обеспечения поддержки нуждающихся и неблагополучных членов социума. Соревнование между местными сообществами препятствует ориентации на перераспределение» [Ibid.: 37–38]. Сильная социальная политика привлекает бедных, истощает местные ресурсы и стимулирует высокие налоги, создавая проблемы для бизнеса и обеспеченной части населения города. Выборы, общественные движения, партийная активность и другие атрибуты демократической политики не так

⁹ Аналогичные идеи высказывали и другие исследователи, подчеркивавшие, что властные отношения в общности проявлялись прежде всего в решении вопросов экономического развития. При этом плюралистические паттерны городской политики полностью не отрицались, но их диапазон ограничивался сферами социальной, образовательной и символической политики, игравшими второстепенную роль в общем контексте властных отношений (см. [Dye, 2000: 371–376]).

важны на местном уровне, поскольку повестка дня формируется исходя из интересов экономического развития и поддержки местного бизнеса. Тем самым «экономические ограничения формируют не только политический курс в городе, но и паттерн местной политики. Местные проблемы менее неотложные (pressing), а местные конфликты — менее интенсивные» [Peterson, 1981: 210]. Получается, что поскольку экономическая политика выгодна городу, то конфликты между социальными, этническими, территориальными и другими группами не имеют решающего значения; при этом стабильные приоритеты бизнеса в экономической сфере не рассматриваются как проявление его господства, превалирование над другими группами интересов, а представляются как средство реализации общего блага.

Многие идеи Питерсона получили развитие в теориях «машин роста» и «городских режимов», пришедших на смену элитистским и плюралистическим подходам. Однако новые теории имели два важных отличия от подхода Питерсона. Во-первых, их сторонники не согласились с тем, что местная политика настолько ограничена, что не имеет существенного значения, а действия представителей публичной власти фактически детерминированы внешними обстоятельствами. В этом случае политика «утрачивает свою автономию», а ее учет — «объяснительную релевантность» (см. [Mollenkopf, 2007: 104]). Во-вторых, они подвергли сомнению идею о том, что все города имеют примерно одинаковую конфигурацию «интересов», которая может быть понята без уяснения актуальных предпочтений жителей города, реализуемых через политическую систему и другие каналы, а также конфигурации основных акторов городской политики. В новых подходах развитие города и властные отношения в нем обусловлены не (только) некоей внешней логикой, а являются результатом борьбы и торга между различными группами («политика имеет значение»). Их результаты отнюдь не всегда способствуют достижению «общего блага», а выгоды одних групп могут обеспечиваться за счет других (см. [Harding, 2009: 34–35], а также [Ross, Levine, 1996: 79–81]).

Теория «машин роста» (growth machines)¹⁰ была предложена американским исследователем Харви Молотчем в 1976 г. [Molotch, 1976: 309–355] и впоследствии наиболее обстоятельно изложена в его совместной с Джоном Логаном монографии [Logan, Molotch, 1987]. Молотч исходил из того, что выделение нескольких проблемных сфер как равнозначных неправомерно. Здесь он продолжает традиции Ф. Хантера, который считал, что фундаментальные выводы о распределении власти

¹⁰ Наряду с «машинами роста» используется и выражение «коалиции роста» (growth coalitions).

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

следует делать на основании изучения важнейшей сферы принятия решений, вокруг которой фокусируется политика в городском сообществе, а именно — сферы принятия решений по экономическим проблемам. Этот и некоторые другие принципиальные постулаты теории демонстрируют очевидную преемственность с элитистскими когнитивными схемами¹¹, хотя, как мы увидим далее, Молотч и его последователи предложили значительно более развернутое и обстоятельное обоснование приоритета экономической проблематики как центра городской политики; при этом они сохранили индивидуалистический посыл, присущий классическим исследованиям, подчеркивая, что «активность предпринимателей всегда была и остается решающим фактором формирования городской системы» [Ibid.: 52].

«Машины роста» — это коалиции местных групп интересов, играющих важнейшую роль в развитии города. Главным актором городской политики является бизнес, поскольку именно от его деятельности главным образом и зависит экономический рост. К бизнесу присоединяются другие группы, непосредственно заинтересованные в эффективном использовании городского пространства — проектные организации, сервис, различные группы профессионалов и др. *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 отношения 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 др.), выступающие в роли «вспомогательных игроков».

Возникающие коалиции не обязательно охватывают большинство групп интересов, 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 могут сдерживать те или иные его проявления. Движения против роста (anti-growth movements) бывают весьма влиятельными, особенно в богатых районах, где жители считают, что выгоды роста не компенсируют его издержки (ухудшение экологии, наплыв мигрантов,

¹¹ Поэтому аналитики рассматривают ее в качестве современной версии элитизма (см. [Harding, 1996: 637–652; 2009: 27–39]).

утрата символов исключительности территории и др.). Однако в этих случаях коалициям роста может «помочь» корпоративный капитал, который обычно не интересуется местными проблемами¹².

Эмпирические исследования подтвердили наличие существенных разногласий между теми, кто рассматривает городскую территорию как товар и средство извлечения максимальной прибыли, и теми, кто считает, что она должна давать максимальную пользу. В частности, в своем исследовании в Остине (штат Техас, США) Энтони Орум [Orum, 1987] показал, что многие жители города были не удовлетворены «бесчувственной эксплуатацией земли». Они считали, что земля должна быть сохранена в ее естественном состоянии и максимально использоваться на благо широкой общественности, а не быть инструментом девелоперов и собственников [Ibid.: 309]. Однако и в этом, и во многих других исследованиях была обнаружена доминирующая роль девелоперов и предпринимателей, работающих с недвижимостью. Так, Марк Готтдиньер и Джо Фиджин [Gottdiener, Feagin, 1988: 163–187] пришли к выводу, что именно эти группы обладали возможностью оказывать скрытое определяющее влияние на выбор направления развития города. К аналогичному заключению приходит и Сьюзан Фейнштейн по результатам исследования в Лондоне и Нью-Йорке [Fainstein, 1994], и другие ученые (см., напр. [Orum, Dale, 2009: 172; Lyon et al., 1981: 1387–1400; Clingermayer, Feiock, 1990: 539–552; Humprey, 2001: 99–121]). Эмпирические исследования показали, что хотя «машины роста» различаются, а их состав варьируется в зависимости от специфики социально-экономического контекста, ее главные составляющие — коалиция элит, продвижение политики роста и неравнозначные результаты и последствия роста для разных групп — стабильно воспроизводятся.

Концепция «машин роста» стала весьма 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 американских городах и сегодня; поэтому тема роста продолжает оставаться центральной в дискуссиях вокруг городской политики [Orum,

¹² Хорошей иллюстрацией может служить ситуация, описанная Т. Свонстремом в его исследовании Кливленда, где мэр-популист был смещен со своего поста в результате интенсивного лоббирования со стороны корпораций [Swanstrom, 1985].

Dale, 2009: 172]¹³. Однако в последнее десятилетие концепция «машин роста» стала несколько менее популярной в силу доминирования теории «городских режимов», которая оказалась гибче и более адекватно объясняла многообразие структуры власти в современном городе.

Теория «городских режимов», ставшая к настоящему времени одной из самых влиятельных теорий городской политики¹⁴, 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 предыдущей теории. Во-первых, в ней допускается более широкая вариативность городских политических систем, а режим роста рассматривается в качестве лишь одного из возможных режимов, хотя его формирование и признается наиболее вероятным по сравнению с другими. Во-вторых, теория «городских режимов» менее «детерминистична» в плане обоснования локальной структуры власти, 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.

В этих и некоторых других аспектах теория демонстрирует очевидную генетическую связь с плюралистическими теориями¹⁵. Признание фрагментации современного мира, функциональной специализации и отсутствия правящей группы, контролирующей политическую сферу, — с этим согласятся и традиционные плюралисты, и сторонники теории «городских режимов». В этом смысле, отмечает Кларенс Стоун вслед за Дэвидом Джаджем, «мы все плюралисты» [Judge, 1995: 30–31; Stone, 2005: 310].

Однако Стоун указывает на принципиальные отличия своей теории от плюрализма, подчеркивая несогласие с рядом основополагающих принципов плюрализма — с рассмотрением выборов в качестве ключевого фактора политической власти, отделением частного и публичного

¹³ Подробнее см. гл. VII наст. изд.

¹⁴ По мнению редакторов последнего издания «Теорий городской политики», она является *самой* влиятельной теорией городской политики с 1980-х годов [Davies, Imbroscio, 2009: 2].

¹⁵ Некоторые исследователи считают теорию городских режимов формой плюрализма (см., напр. [Judge, 1995: 13–34; Lauria, 1999: 125–139; Davies, 2002: 301–322]).

секторов в политическом контексте и идеей автономного государства [Stone, 1993: 4]. Если у плюралистов политика представляется свободной игрой политических сил, оказывающих влияние на относительно нейтральные государственные институты, то теория режимов объясняет политический процесс в городских сообществах как результат деятельности правящих коалиций и соглашений между ключевыми акторами. Формирование правящих коалиций обусловлено тем обстоятельством, что сами по себе демократические институты развитого общества (выборы, партийная политика, формы участия граждан в управлении городом) не могут в полной мере контролировать процесс формирования городской политики. Реальные возможности и ресурсы политиков ограничены: городские власти не могут решить многие важные проблемы города без кооперации с негосударственными акторами, обладающими необходимыми ресурсами и потенциалом влияния; при этом особую роль играет взаимодействие местных властей с теми группами, от которых в значительной степени зависит экономическое благополучие города [Stone, 2005: 311].

Другое важнейшее отличие теории режимов от плюралистических концепций заключается в том, что в ней используется *более широкая (сложная) концепция власти*, включающая в себя не только традиционно изучаемый «социальный контроль» («власть над»), но и другие формы и проявления власти и влияния: «социальное производство» (возможность акторов добиваться поставленных целей), «системную власть» (институциональные и структурные преимущества отдельных групп), «коалиционную власть» (способность договариваться и создавать прочные коалиции). Последняя играет особую роль в анализе городских режимов, поскольку политика — это «искусство договариваться», и в ее основании лежит возможность структурировать отношения, обеспечивающие управление городом. В отличие от краткосрочных и узких по своей направленности попыток влиять на отдельные политические решения способность выстроить прочную и стабильную сеть коалиционных соглашений и договоренностей не является широко распространенной; поэтому городская политика не настолько открыта и «проникаема», как полагали плюралисты. Тем самым в отличие от плюрализма, фактически маргинализирующего классовый фактор в объяснении политики, теория городских режимов учитывает фактор социальной стратификации как источник социального и экономического неравенства, препятствующий равному доступу групп на политическую арену [Ibid.: 311–313].

Стоун определяет режим как «совокупность договоренностей или отношений (неформальных и формальных), с помощью которых осуществляется управление общностью» [Stone, 2006: 27]. Они реализуют-

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

ся в действиях акторов, образующих правящую коалицию — «неформальную, но относительно стабильную группу людей, имеющих *доступ к институциональным ресурсам* (курсив. — К. С.), обеспечивающих их устойчивую роль в принятии решений» [Stone, 1989: 4]. Правящая коалиция включает в себя акторов, представляющих различные институциональные сектора городского сообщества; она не сводится к электоральной коалиции, в ней нет явной субординации акторов, а неформальные связи и отношения играют важнейшую роль в поддержании единства действий ее участников. Коалиция выгодна акторам, поскольку позволяет использовать широкую комбинацию ресурсов, обеспечивающих выполнение стратегических целей коалиции, 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 (политическая повестка дня) различаются. Сам Стоун выделял четыре типа режимов в американских городах: 1) режим поддержания статус-кво (сервиса); 2) режим развития (обеспечения экономического роста и предотвращения стагнации тех или иных городских систем); 3) прогрессивный режим среднего класса, ориентированный на защиту окружающей среды и противодействие коалициям роста¹⁶; 4) режим, осуществляющий массовую мобилизацию граждан с целью расширения возможностей бедных слоев населения [Stone, 1993: 1–28]. 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 Атланты [Stone, 1989], 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: у них нет структурных преимуществ и материальных ресурсов, соизмеримых с ресурсами режимов развития. Последний из выделенных Стоуном

¹⁶ Использование термина «прогрессивный» для обозначения данного режима связано с тем, что его приоритеты многие аналитики считают более передовыми (прогрессивными) по сравнению теми, которые предлагаются коалициями роста.

типов 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 (см. [Mossberger, 2009: 44]).

Исследование Кларенса Стоуна в Атланте [Stone, 1989] продемонстрировало, каким образом режим сохранялся длительное время, несмотря на изменения в составе правящей коалиции. Стоун показывает, что с середины 1940-х годов режим в Атланте опирался на взаимодополняющие ресурсы афроамериканской общности (электоральное большинство) и бизнеса (материальные и организационные ресурсы). Стратегическую цель («повестку») режима — экономический рост плюс постепенное искоренение остатков расизма (так называемой системы Джима Кроу) выражал лозунг: «город слишком занят, чтобы ненавидеть». Цели акторов были конгруэнтны: бизнес принял (хотя и с некоторым сопротивлением) необходимость изменения расовых отношений в обмен на возможность реализовывать программы развития городской экономики и инфраструктуры, а афроамериканцы поддерживали проекты развития города ради прогресса в решении расового вопроса, в том числе и открытия для них перспектив участия в экономической жизни города.

Однако конгруэнтность целей не сделала кооперацию автоматической; последняя возникла как результат целенаправленной деятельности. Изначально роль главного конструктора правящей коалиции играли созданная бизнесом «Центральная ассоциация Атланты» и представлявшая афроамериканское сообщество «Городская Лига»; при этом лидирующие позиции занимал бизнес, в числе приоритетных стратегий которого был не только экономический рост (строительство автомагистралей, спортивных сооружений, аэропорта, более эффективное использование городского пространства и др.), но и расширение экономических и профессиональных возможностей черного среднего класса. Несмотря на явное электоральное превосходство, наличие решительно настроенных лидеров¹⁷ и активность соседств, афроамериканское большинство было вынуждено поддерживать приоритеты бизнеса в ущерб решению многих других реальных проблем города. В частности, проблемы бедности, программы расширения образовательных возможностей неимущих слоев и др. хотя и озвучивались на выборах, но так и не стали частью основной стратегии режима, поскольку никогда не были в числе тех, которые непосредственно интересуют бизнес. В данном случае ска-

¹⁷ Мейнард Джексон (1973) и Эндрю Янг (1981) были первыми афроамериканцами, избранными мэрами города.

зывалась «системная власть» частного бизнеса, обладавшего важнейшими ресурсами, без которых эффективная деятельность коалиции была невозможна. Таким образом, кооперация имела очевидный классовый уклон, при этом в тех городах, где не было режима роста, ситуация была существенно иной [Stone, 1989: 25, 28]¹⁸.

Стоун объяснил и причины крушения режима в Атланте в 1990-е годы, вследствие которого бирасовая коалиция оказалась неспособной осуществлять серьезные проекты: снижение мотивации бизнеса к активному участию в городской политике и его переориентация на региональный уровень, нежелание бизнеса поддерживать усилия публичного сектора по решению социальных проблем и естественное ослабление единства между гражданскими структурами, инициировавшими изменение расового законодательства в связи с достижением прогресса в этой сфере. В новых социально-экономических условиях возможности и ресурсы режима, созданного для решения иных вопросов, утратили эффективность, а без серьезной поддержки бизнеса городские власти оказались не в состоянии решать важнейшие социальные проблемы [Stone, 2001: 28–33].

По этим и другим причинам некоторые городские режимы не получают своего развития. Данная ситуация была обнаружена Мэрион Орт и Джерри Стоукером в Детройте в 1970–1980-х годах [Orr, Stoker, 1994: 48–73]; для ее описания они используют термин «ограниченный режим»: кооперация публичного и частного секторов имела место, но не была прочной. Обстоятельства сложились таким образом, что старый «режим развития» постепенно прекратил существование, а новый «режим социального капитала» так и не сформировался в силу того, что некоторые ключевые акторы старого режима (доминирующие бизнес-группы, финансовые институты, газеты и др.) имели периферийную заинтересованность в данной стратегии, а инициаторы нового режима не смогли найти им надежной замены. Другими причинами неуспеха режима Орт и Стоукер называют отсутствие сильных гражданских организаций, которые могли бы стать лидерами режима, а также высокий уровень электоральной поддержки мэра Янга, позволявший ему быть относительно независимым от групп интересов и потому менее склонным к коалиционной политике¹⁹.

¹⁸ Не стоит, однако, думать, что режим всегда формируется против интересов большинства городского населения. В ситуациях, когда цели инициированной бизнесом правящей коалиции в целом поддерживаются большинством населения, К. Доудинг считает неправомерным говорить о власти бизнеса. В этом случае, по его мнению, имеет место не власть, а «удача» [Dowding, 1991: 103–113].

¹⁹ Подробнее см. гл. VII наст. изд. В качестве примера эмпирического исследования, выполненного в русле теории городских режимов, представлено исследование Б. Ферман (см. гл. XVII наст. изд.), а также рассмотрены исследования городских режимов в Европе (см. гл. XVIII наст. изд.).

Начиная с 1990-х годов теория «городских режимов» получила признание за пределами США. Исследования Э. Ди Гаэтано и Дж. Клемански в Бирмингеме и Бристоле, К. Доудинга в Лондоне, П. Джона и Э. Коула в Лидсе, Саутгемптоне, Лилле и Ренне, П. Кантора, Х. Сэвитча и С. Хэддок в пяти европейских (Париж, Милан, Неаполь, Ливерпуль, Глазго) и трех североамериканских (Детройт, Нью-Йорк, Хьюстон) городах, Э. Стром в Берлине, И. Треттер в Глазго, А. Хардинга в Манчестере, Эдинбурге, Гамбурге, Амстердаме, Д. Уэллера в Норвиче и Кардиффе 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 имеют в Европе несколько иной характер, чем в США. Государственная власть перевешивает все остальные элементы, а наиболее значимую роль играют вертикальные и горизонтальные связи в публичном секторе. Поэтому несмотря на тенденции к возрастанию влияния бизнеса, ключевые решения по основным вопросам развития города по-прежнему принимают политические лидеры. 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* (см., напр. [Harding, 1999: 696; Mossberger, Stoker, 2001: 820; John, Cole, 1998: 382–404; Valler, 1995: 33–47]).

Вместе с тем происходящие под влиянием глобализации изменения стимулируют переход к иному характеру городского управления, который обозначается аналитиками как переход от «urban government» к «urban governance»²⁰. Он связан с тем, что появление международных секторов

²⁰ Governance (в русском языке не просто найти адекватный термин для обозначения governance, который бы отражал отличие от government, даже в Великобритании они нередко отождествляются; возможные варианты перевода — «политическое управление» или «политико-экономическое управление») — определяются как процесс, в котором осуществляется коллективное решение проблем и реализация интересов общества; в нем участвуют разные акторы и тем самым размываются различия между управляющими и управляемыми; при этом government выступает в качестве одного из инструментов governance (см. [Leach, Percy-Smith, 2001: 2–5; Swyngedow, 2005: 1993–1995]).

экономики, интернациональных экономических институтов, мобильной системы инвестиций капитала ослабляет возможности городских властей (government) контролировать развитие города. В условиях растущей сложности и многомерности 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 кругу 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 (см. [Kearns, Paddison, 2000: 845–846]).

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 поддержку бизнеса и принятие таких программ, которые вряд ли были бы приняты, если бы в городской политике традиционно доминировали местные власти [John, Cole, 1998: 390–394, 401; 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: 348–377].

В исследовании власти в 11 городах США, Германии и Франции Джеффри Селлерс обнаружил очевидный сдвиг в сторону децентрализации системы принятия решений: политика сегодня формируется «снизу вверх, а не только сверху вниз»; роль центральной власти ограничивается формированием «инфраструктуры», в которой местные акторы формируют политическую повестку [Sellers, 2002: 395]. Во всех странах имеют место как стабильные режимы (особенно в тех городах, где бизнес связан с городским пространством), так и их отсутствие; при этом в Германии и Франции политические повестки чаще, чем в США, включали социальные проблемы и вопросы охраны окружающей среды [Ibid.: 369–370]. Нередко, как показывает исследование Элизабет Стром в Берлине, возникающие коалиции так и не становятся основанием стабильного режима, поскольку в Германии сравнительные возможности публичного и частного секторов существенно различаются, а наиболее важными ресурсами остаются вертикальные и горизонтальные связи в государственном секторе [Strom, 1996: 455–481].

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: 550–563], Флориана Коха и Ивонны Саган в Польше [Koch, 2009a: 129–139; 2009b: 333–357; Sagan, 2008: 93–109] непосредственно опирались на американские и западноевропейские концепции «машин роста» и «город-

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

ских 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 странах²¹. 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 исследование Коха, стабильный режим в его классическом понимании не сложился. Однако его отсутствие было обусловлено в основном ситуативными факторами, тогда как в целом постсоциалистические трансформации способствовали появлению условий, способствующих формированию городских режимов²². Автор этих строк обнаружил и попытку использования концепции городских режимов для объяснения городской политики в современном Китае. Исследователь из Сингапура Жеминь Жу пришел к выводу, что начиная с 1980-х годов вследствие расширения рыночных механизмов в китайской экономике и усиления конкуренции между городами в них стали возникать коалиции, стремящиеся мобилизовать ресурсы для осуществления стратегий развития [Zhu, 1999: 534–548].

Наконец, изучение городских и региональных режимов *на основе зарубежного опыта* начинается и в России (см. [Гельман, 2010: 53–62; Рыженков, 2010: 63–72]). На первый взгляд, современные тенденции в российской политике делают городские и региональные режимы маловероятными в силу преобладания административно-политических механизмов управления по мере выстраивания и укрепления «вертикали власти». Слабость либерально-демократических традиций и институтов гражданского общества, расширение бюрократического контроля и сужение сферы публичной политики, широкое использование «административного ресурса» и отсутствие независимой правоохранительной системы, казалось бы, полностью исключают предпосылки и возможности установления стабильных партнерских (равноправных) отношений между политико-административными элитами и негосударственными акторами.

²¹ Ф. Кох полагает, что использование теории городских режимов с ее фокусом на формальных и неформальных властных практиках и взаимоотношениях между частными и публичными акторами может быть *особенно плодотворным при изучении политических процессов в постсоциалистических странах*, поскольку характер властных отношений в городах Восточной и Центральной Европы остается «менее определенным, чем в западноевропейских городах», а в политической сфере постсоциалистических городов имеет место сочетание типичных европейских (сильное государство) и американских паттернов, обусловленных развитием рыночных механизмов [Koch, 2009b: 337].

²² Подробнее см. гл. XVIII наст. изд.

Однако имеют место и факторы, сохраняющие возможность и (или) перспективы формирования городских режимов, аналогичных американским или европейским. Во-первых, это влияние глобализации, возрастание многомерности социальных процессов, стимулирующих усложнение социального управления, переходу от «government» к «governance». Эти тенденции все более заметны в России, особенно в крупных городах.

Во-вторых, возрастание влияния федерального центра на региональную и городскую политику может стимулировать естественное стремление местных политических и экономических элит объединить свои усилия в отстаивании своих интересов.

В-третьих, в любом обществе с рыночной экономикой бизнес будет иметь существенные ресурсы политического влияния (деньги, корпоративная солидарность, связи) и (по крайней мере в потенциале) структурные преимущества над другими группами, позволяющие ему рассчитывать на привилегированное положение при учете его интересов представителями публичной власти. Поэтому даже в условиях доминирования административно-политических элит роль бизнеса в политике никогда не будет второстепенной. Особенно это касается сферы принятия решений по экономическим вопросам. При этом сами представители публичного сектора часто являются одновременно и весьма успешными бизнесменами, обладая возможностями использовать свои формальные позиции для реализации частных и корпоративных интересов.

В-четвертых, слабость правовой системы и формальных правил может не только препятствовать созданию нормальных условий для участия в принятии решений различных структур гражданского общества, но и, в какой-то мере, использоваться для создания коалиционных отношений на неформальной основе. Режимная теория подчеркивает значимость прежде всего неформальных отношений между акторами, в которых и реализуются имеющиеся у негосударственных акторов ресурсы власти и влияния. Неформальные практики всегда играли центральную роль в российском политическом процессе; поэтому попытки ограничить роль бизнеса в принятии политических решений вряд ли смогут полностью подорвать его неформальное политическое влияние, особенно в регионах.

В-пятых, в период президентства Б.Н. Ельцина огромное влияние бизнеса на политические процессы — как на федеральном уровне, так и в городах и регионах — было бесспорным. Многие аналитики обозначали существовавший режим как «олигархический». Сегодня ситуация изменилась, однако в силу инерции, а также растущего понимания бизнес-элитами необходимости поддержания политической составляющей своего положения в обществе многие формы отношений, сформировавшиеся в тот период, по-видимому, сохранились, по крайней мере

отчасти. Заявленные цели политики федерального центра нередко расходятся с реальными практиками, поскольку не все субъекты региональной политики заинтересованы в укреплении вертикали власти. При этом федеральные элиты отнюдь не стремятся вписать в вертикаль власти все аспекты региональной политики.

Наконец, европейский опыт использования теории городских режимов показывает, что она вполне работает и в странах с сильной государственной централизацией. Теория объясняет существование режимов, отличных от «машин роста», в которых бизнес совсем не обязательно играет ведущую роль. При этом властные отношения в (отдельных) российских городах и регионах можно объяснять как «появляющиеся режимы» (А. Хардинг), «ограниченные режимы» (М. Опп и Дж. Стоу-кер) или коалиции с определенными (особыми) конфигурациями акторов. Вполне вероятно, что в российских городах и регионах ключевыми участниками режима (коалиции) могут оказаться муниципальные и государственные структуры разного уровня, как это имеет место, например, во Франции.

Насколько политическое пространство российского города остается свободным для формирования различных 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.

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, с одной стороны, особенностями самого объекта анализа, а с другой — траекторией развития политических исследований в России. Опыт развития земских исследований конца XIX — начала XX в. (см. [Гельман, Рыженков, 1999: 173–255]) 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: 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 одним из успешно развивающихся отраслей политологического знания (см. [Гельман, Рыженков, 1999: 173–255; Авдонин, Баранов, Дахин, 2008: 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*. По мнению некоторых исследователей, в последние годы отечественная политическая регионалистика «растет не так быстро, как в 1990-е — начале 2000-х годов»: вытеснение региональных элит из политического пространства национального уровня, обусловленное стремлением Кремля навязать региональным элитам исключительно административно-хозяйственные функции и превратить их в послушных исполнителей воли федеральных политиков, привело к определенному снижению интереса к региональным элитам как предмету исследования. Однако сохраняющееся региональное многообразие России и уникальная культура регионов позволяют надеяться, что «весть о политической смерти региональных элит» является явно преувеличенной (см. [Чирикова, 2010: 48]).

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 локальной политики чаще всего являются акторы регионального масштаба, от которых во многом зависит решение собственно городских проблем. Однако

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

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 элит²³ на субнациональном уровне²⁴ сложилось несколько направлений исследования, проблематика которых, с одной стороны, во многом совпадает с проблематикой исследований в США и Европе, с другой — имеет свою специфику.

Изучение состава и структуры региональной и городской элит. 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 и др. В частности, исследование показало, что вопреки довольно популярному мнению о доминировании «милитократии» в региональной власти наиболее заметной тенденцией эволюции состава региональных политических элит после 2000 г. стало массовое вхождение представителей бизнеса во властные структуры и фактическое слияние политической и экономической элит²⁵.

Нередко исследования состава региональных и городских элит ограничивались представителями *административно-политической элиты*. Сужение предмета исследования хотя и не позволяет получить адекватную картину распределения власти в регионе (городе), но вполне объяснимо. Во-первых, тем самым существенно упрощается процедура определения лиц с наивысшими показателями политической власти и влияния²⁶; во-вторых, именно в этой группе акторов, по мнению боль-

²³ Если в зарубежной политической науке и социологии для обозначения предмета исследования чаще использовался термин «власть», а само направление исследований стало известно как «исследование власти в сообществах» (community power studies), то отечественные исследователи обычно предпочитают термин «региональная элита».

²⁴ В данном случае мы не будем жестко разделять эти два уровня изучения власти — и потому, что на практике они тесно переплетаются, и потому, что используемые многими отечественными исследователями когнитивные модели вполне применимы (и применяются) для изучения власти на обоих уровнях.

²⁵ Подробнее см. гл. XIX наст. изд.

²⁶ В частности, снимается проблема определения оптимального представительства различных социальных секторов в конфигурации властных позиций в социуме.

шинства исследователей, находятся ключевые ресурсы власти субнационального уровня, что отражает общее доминирование административно-политических элит (бюрократии) в российском обществе начала XXI в. В этом направлении успешно работают ростовские исследователи — Александр Понеделков, Александр Старостин и др. [Игнатов, Понеделков, Старостин, 2002; Понеделков, Старостин, 2008: 86–98; Старостин, 2003], фокусирующие внимание на их базовых социальных, политических и ценностно-идеологических характеристиках. 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 их динамику их взаимоотношения [Гаман-Голутвина, 2004а: 157–177; Крыштановская, 2003: 3–13; Мохов, 2000; 2003]. В рамках данного направления специальное внимание уделяется *роли номенклатуры в составе региональной и городской элиты*: Виктор Мохов обстоятельно рассматривает процесс структурных изменений региональной номенклатуры в послевоенный период, ее различных групп [Мохов, 2000]; Дмитрий Сельцер раскрывает тенденции развития позднесоветской номенклатуры и ее политическую трансформацию в постсоветский период [Сельцер, 2006; 2007]²⁷.

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: 99–242], 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

²⁷ Подробнее см. гл. XIX наст. изд.

III. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП (1980-е годы — настоящее время)

между административно-политическими элитами и бизнес-элитами регионов²⁸. Кроме того, авторы обстоятельно описывают динамику, основные формы, ресурсы и методы влияния региональных акторов на внутриэлитные взаимодействия, на отношения с акторами федерального уровня²⁹ [Лапина, Чирикова, 1999; 2000; 2002; 2004; Лапина, 1998; Чирикова, 2007б; 2010]. Существенный вклад в понимание взаимоотношений между ключевыми акторами в регионах также внесли Андрей Дахин [Дахин, 2002: 14–28; 2003: 108–119; 2009: 52–60], Наталья Зубаревич [Зубаревич, 2002: 107–119; 2003; 2005; Zubarevich, 2010: 211–226], Алексей Зудин [Зудин, 2005: 37–64], Антон Олейник [Олейник, 2010], Денис Тев [Тев, 2008: 175–193; 2009: 185–210] 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: 49–52; Gel'man, Ryzhenkov, 2011: 449–465]; при этом в фокусе внимания оказывается *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 общества³⁰.

К изучению режимов в российских городах и регионах обращались и другие исследователи (см. [Борисов, 1999: 98–115; Кузьмин, Мелвин,

²⁸ 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), «борьбы всех против всех» и «приватизации власти» (политическая элита формируется и (или) контролируется бизнес-элитой). Для описания и объяснения взаимоотношений, сложившихся между данными группами региональной элиты, в последнее десятилетие была добавлена «модель торга».

²⁹ Большим достоинством исследований Н. Лапиной и А. Чириковой 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 (в гл. XIX наст. изд. см. результаты исследовательского проекта А. Чириковой «Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики» [Чирикова, 2007в]).

³⁰ Подробнее см. гл. XIX наст. изд.

Нечаев, 2002: 142–155; Тев, 2006: 99–121]). При этом их концепции политического режима отличались от зарубежных аналогов (см. [Туровский, 2009: 77–95]). В силу специфического характера российского общества многие авторы предпочитают использовать «универсальное» определение политического 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: 20]³¹. Подразумевается, что режим есть в каждом регионе, и он может изменяться. В качестве важнейшего основания классификации режимов обычно рассматривается степень концентрации власти в регионе (моноцентрические и полицентрические режимы), характер взаимоотношений между основными акторами («авторитарная ситуация», «гибридный режим», «демократическая ситуация») [Россия регионов, 2000: 18–60, 331–375], уровень «полиархичности» режимов [Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002: 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, 1999: 100–102].

Данный подход представляется вполне обоснованным и весьма 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 этом направлении изучения властных отношений следует отметить исследования Ростислава Туровского [Туровский, 2005: 143–178; 2006; Turovsky, 2007: 138–160], которые позволили выявить специфику российской модели взаимоотношений между

³¹ В более позднем тексте Гельмана дается несколько иное по форме, но по сути идентичное определение режима. Режим — это «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» [Гельман, 2010: 53]. В другом исследовании под политическим режимом понимается «совокупность политических акторов, обладающих некими ресурсами и реализующих те или иные стратегии, и институтов (норм, правил игры)» [Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002: 143].

III. Современный этап (1980-е годы — настоящее время)

центром и регионами, заключающуюся в их постоянном изменении³², 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 рейтинги региональных политических систем по степени их демократичности [Политический альманах России 1997, 1998; Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов, 2000; Петров, 2000: 7–33; Власть, бизнес, общества в регионах, 2010].

Изучение политических процессов в малых городах в настоящее время становится самостоятельным направлением политологического исследования во многом благодаря активности пермских политологов Олега Подвинцева, Петра Панова и др. [Подвинцев, 2007: 163–169; Панов, 2008: 9–31]. К настоящему времени в целом сформировалось проблемное поле изучения властных отношений в малых городах и были получены первые результаты эмпирических исследований, посвященных проблемам взаимодействия власти и бизнеса [Чирикова, 2007а: 54–75; Тев, 2008: 175–193], роли градообразующих предприятий в политической системе [Рябова, 2007: 163–169; 2008: 224–235], специфике политических процессов в отдельных городах [Титков, 2007: 114–123; Шинковская, 2008: 194–223], их символическим репрезентациям [Назукина, Сулимов, 2008: 158–174], взаимодействию органов власти регионального и муниципального уровней [Воронков, 2007: 19–25] и т.д.

Таким образом, *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.*

Вместе с тем в исследовании данной сферы общественной жизни имеются серьезные проблемы. Изучение власти всегда было связано с повышенными трудностями, обусловленными тем, что эта среда имеет закрытый характер³³, а ее субъекты часто стремятся завуалировать мно-

³² Важнейшей предпосылкой изменчивости баланса сил Туровский считает расплывчатость конституционной фиксации отношений между центром и регионами, допускающей возможность федеральной элиты периодически менять характер этих отношений [Туровский, 2006: 226–227].

³³ По сравнению с серединой прошлого века уровень закрытости среды в развитых странах существенно повысился. Если в начале 1950-х годов процент отказов от интервью, как правило, не превышал однозначных цифр, то в настоящее время для получения доступа к представителям элиты обычно необходимо быть представленным одним из инсайдеров, соглашающимся действовать в качестве «спонсора» (см. [Bryman, 2004: 297]).

гие ее проявления и формы. В России эта проблема является особенно острой в силу политико-культурной специфики и ментальности российского правящего класса, а также широкого распространения властных практик, выходящих далеко за пределы правового пространства. Отказ от интервью представителей отечественной элиты фактически является нормой³⁴. Это существенно снижает возможности отечественных исследователей, поскольку именно интервью с представителями элиты обычно выступают важнейшим источником информации о ключевых характеристиках власти. Другая проблема заключается в том, что ресурсы исследователей часто весьма ограничены, поскольку «системный заказ на изучение региональной власти и региональных элит практически не сформирован»: «ученые, работающие в русле данной проблематики, являются, по сути, инициаторами своих исследований, для реализации которых им приходится самим искать необходимые ресурсы» [Чирикова, 2010: 49]. У многих исследователей (прежде всего у тех, кто проживает в регионах) до сих пор не решены проблемы доступа к базам данных и зарубежной литературе по теме исследования. Наконец, отдельные провинциальные исследователи изучали свои регионы, не имея серьезных научных контактов³⁵. В силу этих и других трудностей, а также «болезней роста», неизбежно сопровождающих становление отечественного обществоведения, степень изученности власти (и не только региональной и локальной) остается недостаточной, а в целом уровень развития данной отрасли социального познания в России пока уступает тому, который достигнут в США и Западной Европе. Однако общая тенденция ее развития и уже полученные результаты позволяют надеяться на дальнейший прогресс.

³⁴ Исследователи «Левада-Центра» получили согласие на интервью в среднем у одного из 35–40 кандидатов в Москве и одного из 18–25 кандидатов в регионах. Мотивы отказа включали в себя как «страх перед возможными служебными неприятностями», так и «спесь чиновничества, воспринимающего себя кастой “допущенных” к начальству, и как следствие — искреннее недоумение по поводу того, что кто-то “со стороны”, для них совершенно не значимый, вообще может обращаться к ним с подобными глупостями». Социологи квалифицировали данную ситуацию следующим образом: «Мы имеем дело с закрытой средой или группой назначенных сверху в качестве “высокопоставленных”, не имеющих никакого представления об ответственности перед обществом, не понимающих, что такое “публичность” власти или публичность “элиты”, ее открытый и репрезентативный характер» [Гудков, Дубин, Левада, 2007: 80–81].

³⁵ «Исследователь-провинциал кропотливо изучал свой регион, при этом, как правило, не зная зарубежной литературы и не испытывая потребности ее знать, не имея серьезных научных контактов ни внутри страны, ни вне ее и даже не выезжая за границы своей территории. Из-за полного игнорирования мировой литературы и значительного — российской такой автор часто не знал, в чем заключается новизна его работы, с чем он спорит, что доказывает и переосмысливает» [Сельцер, 2007: 11].

ТЕОРЕТИКО-
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
ОСНОВАНИЯ
ЭМПИРИЧЕСКИХ
ИССЛЕДОВАНИЙ
ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ
СООБЩЕСТВАХ

РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

Теоретико-методологический фундамент любых эмпирических исследований представляет собой сложную совокупность идей и принципов, которыми руководствуются исследователи в своей практической деятельности. Они включают в себя как наиболее общие принципы анализа социальной реальности, его философские и теоретико-социологические основания, так и набор относительно конкретных идей и методик, отражающихся в проблематизации предмета изучения, выборе определенных концептуальных и теоретических схем и исследовательских приоритетов. В изучении власти в городских сообществах сложились школы, представители которых хотя и используют подчас довольно разные способы исследования власти, тем не менее разделяют определенный набор принципов, отличающих их от представителей иных школ. Поэтому для понимания генезиса и текущего состояния рассматриваемой отрасли политической науки и социологии важно уяснить как общие моменты, характерные для большинства исследовательских проектов, так и, особенно, источники, проявления и следствия теоретико-методологических разногласий, имевших место в истории эмпирических исследований и (или) сохраняющихся в настоящее время.

В данном разделе будут рассмотрены четыре тесно взаимосвязанные группы тем (проблем) теоретико-методологического характера:

1. Проблематика эмпирического исследования. *Что именно хотят узнать исследователи о власти в городских сообществах? На какие вопросы ответы неочевидны и требуют специального изучения? Почему и как менялась проблематика исследования в процессе эволюции когнитивных моделей?*

2. Концептуальные основания эмпирического исследования власти. *Какие концепции власти использовались в эмпирических исследованиях в городских сообществах? Из чего состоит набор основных элементов (характеристик) власти, определяющих предмет исследования? В каком направлении и почему изменялся понятийный аппарат?*

3. Теоретические подходы к изучению власти. *Какие направления и традиции в политической науке и социологии сформировали общий дизайн и модели исследования власти в городских сообществах? В чем суть полемики между соперничающими школами в объяснении распределения власти? В чем преимущества и особенности новейших моделей исследования власти?*

4. Основные методы исследования власти. *Каким образом определялись субъекты и объекты власти в городских сообществах? Насколько результаты исследований зависят от метода? Каковы достоинства и недостатки отдельных методов?*

IV. Проблематика эмпирических исследований власти в городских сообществах

Поскольку властные отношения пронизывают все основные сферы городской жизни, спектр проблем, заслуживающих специального исследования, очень широк. По сути, любые значимые действия и отношения между акторами городской политики могут рассматриваться в качестве проблемного поля исследования. С этой точки зрения проблематика власти в городских сообществах фактически тождественна проблематике всей городской политики. Однако, как было заявлено во Введении, в данной книге рассматриваются только *наиболее общие проекты и модели исследования, касающиеся распределения власти в целом*; отдельные аспекты и ракурсы городской политики будут в той или иной степени учтены в качестве элементов в общей схеме исследования или отдельных детерминант властных отношений. Поэтому и анализ проблематики эмпирических исследований власти в городских сообществах ограничивается наиболее общими вопросами, относящимися к объяснению важнейших (центральных) характеристик властных отношений.

Проблематика исследований, с одной стороны, относительно стабильна, с другой — претерпевает естественный процесс эволюции, отражая развитие данной отрасли социального знания. Некоторые темы (проблемы), оказавшиеся в центре внимания исследователей уже в самых первых эмпирических проектах, продолжают оставаться в числе приоритетных и по сей день. Другие появились позднее, при этом фокус исследовательского интереса смещался в зависимости от изменений как в методологии исследования, так и в реальных властных практиках субъектов городской политики.

Главный вопрос, на который пытались ответить все поколения исследователей власти в городских сообществах, как уже отмечалось, наиболее емко сформулировал Р. Даль — «кто правит?» (who governs?). Его центральное место в изучении любых форм и проявлений власти обусловлено тем, что он затрагивает наиболее важные аспекты понимания и объяснения устройства социума, направляя внимание исследова-

телей на поиск тех социальных субъектов, которые в наибольшей степени ответственны за стратегию его развития, социальные приоритеты и, в конечном счете, благосостояние людей. Ответ на данный вопрос далеко не всегда очевиден. Разные интерпретации могут иметь место даже в тех случаях, когда в качестве объекта исследования выступает социум с авторитарной (абсолютистской, авторитарной) политической системой¹. Еще сложнее ответить на данный вопрос в отношении социальных систем, в которых сложились демократические институты управления. Этим во многом и обусловлен широкий спектр подходов к объяснению распределения власти в городских сообществах.

Формулировки «основного вопроса о власти» несколько различаются, чаще всего терминологически. Например, А. Вилдавски предпочитает «who rules?» [Wildavsky, 1964: 3], а Т. Дай — «who is running?» [Dye, 2002]. Разные термины используются и для обозначения субъектов власти — тех, кто обладает властью и(или) наибольшим влиянием²: «лидеры сообщества» (community leadership), «влиятельные люди в сообществе» (community influentials), «клики, принимающие политические решения» (decision-making cliques), «нотабли» (notables), «элиты» (elites) и др. Но суть вопроса «кто правит?» хорошо понятна всем, кто изучает властные отношения в конкретных сообществах и, как правило, разделяет его центральное место в исследовательской проблематике.

В свою очередь, в рамках проблемы «кто правит?» довольно четко выделяется набор взаимосвязанных, но аналитически самостоятельных вопросов:

1. *Как много людей играют существенную роль в решении важнейших городских проблем?* Косвенные ответы на этот вопрос были даны уже в самых первых исследованиях власти; однако задача выяснить, сколько людей активно и эффективно участвовали в принятии решений (так предпочитали формулировать вопрос представители плюралистического направления) или имеет высокий потенциал влияния в городе (формулировка, более характерная для элитистской школы), была четко поставлена уже исследователями в 1950–1960-х годах — Ф. Хантером, Р. Далем и их последователями. Ими буквально просчитывалось количество «влиятельных» (элитисты) и «принимающих решения» (плюралисты), которое сопоставлялось с общим число жителей города. В данном

¹ В качестве примера можно назвать советологические концепции советской политической системы, которые отражали довольно широкий спектр различных мнений о природе власти в Советском Союзе [Holmes, 1986].

² Сейчас мы не касаемся понятийных нюансов и концепций власти, которые, как правило, и определяют приоритеты в выборе тех или иных терминов. Об этом речь пойдет в гл. V наст. изд.

аспекте результаты исследований, проведенных социологами (элитистами) и политологами (плюралистами), обнаруживали довольно сходную картину: доля этих людей была крайне мала.

2. *Из кого состоит группа наиболее влиятельных людей в городских сообществах?* Гипотетически ими могут быть представители самых разных групп (секторов). В реальности вариантов ответов на данный вопрос значительно меньше. Социологи — сторонники «стратификационной теории» — полагали, что *доминирующие позиции в общности занимают представители высшего класса, обладающие высоким статусом, престижем, экономическими, социальными и интеллектуальными ресурсами.* В проведенных ими исследованиях было обнаружено, что в категории наиболее влиятельных людей чаще всего представлены бизнесмены. Иные гипотезы высказывались политологами, среди которых преобладали сторонники плюралистических теорий власти. Они считали, что *в плюралистической политической системе не должно быть заметного преимущества тех или иных групп.* Дисперсия ресурсов власти, ориентация на участие в «своих» проблемах городской политики и текучесть (изменчивость) властных отношений способствуют рассредоточению власти в социуме, субъектами которой выступает достаточно широкий круг акторов, состав которых меняется от проблемы к проблеме. Политологи полагали, что *наиболее активными участниками политического процесса могут быть политики и чиновники в силу специфики их профессиональной деятельности и необходимости представлять различные слои городского населения.* Результаты эмпирических исследований плюралистов подтверждали эту гипотезу. Тем самым в данном аспекте проблемы «кто правит?» в 1950–1960-х годах наблюдалось довольно жесткое размежевание между различными научными школами, поддерживающее стабильно высокий интерес к нему со стороны исследователей. Заметное снижение остроты проблемы стало наблюдаться уже после появления теории городских режимов, перефокусировавшей внимание исследователей на коалиционные отношения основных акторов городской политики, которыми в большинстве случаев были бизнес и представители публичной власти.

3. *Представляют ли лидеры общности единую группу?* В этом вопросе позиции исследователей также разошлись. Социологи (элитисты) склонны считать, что *наиболее влиятельные люди города образуют относительно единую правящую элиту, члены которой обладают общим набором характеристик и активно взаимодействуют друг с другом в процессе решения важнейших городских проблем.* Вопросам взаимоотношений между этими людьми уделялось специальное внимание Ф. Хантером и его последователями. В проведенных ими исследованиях наличие связи между лидерами городского сообщества было подтверждено, что и

позволило им утверждать о формировании «структуры власти», воспроизводящей устойчивые паттерны господства правящей элиты — как на уровне городских сообществ, так и на национальном уровне. Плюралисты такой связи, как правило, не обнаруживали, поэтому базовый постулат элитистов был ими отвергнут.

4. *Являются ли властные отношения (относительно) постоянными, или же они изменчивы и флюидны?* Элитисты и марксисты считают их достаточно стабильными, поскольку определенные группы имеют значительное преимущество над другими в обладании стратегическими ресурсами и потому могут успешно поддерживать их на протяжении длительного времени; властные отношения укоренены в социальных структурах и сложившихся институциональных практиках. Плюралисты более склонны подчеркивать изменчивость власти, поскольку рассматривают ее как успешное участие в принятии решений, постоянное доминирование в котором подрывается дисперсией ресурсов и острой конкуренцией между акторами. Неоплюралисты и теоретики городских режимов предлагают сбалансированное объяснение, включающее как факторы стабильности власти, связанные со структурными преимуществами отдельных групп (неоплюрализм) и (или) с политико-экономическими детерминантами городской политики (теория городских режимов), так и обоснование зависимости власти от различных субъективных факторов и трудностей сохранения прочных побеждающих коалиций.

В контексте политической и идеологической составляющих дискуссии между элитистами и плюралистами последние два аспекта проблемы «кто правит?» являются наиболее значимыми. Суть элитистской позиции заключается именно в утверждении о том, что влиятельные люди в социуме составляют *единую* группу, которая *стабильно* (постоянно) определяет политику в социуме. Некоторые другие «элитистские» характеристики властных отношений (малое число людей, оказывающих существенное влияние на принятие решений, высокий потенциал влияния бизнеса в городской политике, ограниченность партийного соревнования и т.п.) могли, так или иначе, разделяться оппонентами. Однако согласиться с утверждением о том, что власть в городе (обществе) постоянно концентрируется в руках небольшой группы людей, значит признать общую неадекватность плюралистической теории, по крайней мере применительно к американской политической системе того времени. Сегодня острота проблемы несколько спала, однако вопросы взаимоотношений между ключевыми акторами городской политики и степень их единства остаются в повестке дня практически всех эмпирических исследований власти.

Проблема «кто правит?» этими сюжетами, разумеется, не исчерпывается. Для ее всестороннего исследования требуется дать ответы и на многие другие, более частные вопросы. Например, У. Домхофф обращает внимание на значимость следующих вопросов:

- Какие индикаторы свидетельствуют о том, что группа действительно является «влиятельной» или «господствующей»?
- Как исследователь определяет принадлежность тех или иных людей и организаций к классу или группе, обладающих властью?
- На каком основании мы можем утверждать, что класс или группа обладают достаточным единством для реализации коллективной воли?
- Как эта потенциально властвующая группа формулирует свои политические предпочтения?
- Каким образом она реализует свою политику через экономические, политические и другие важные социальные институты?
- Как ей удастся поддерживать свое господство над другими группами?

Он, разумеется, не считает, что ответы на все эти вопросы должны быть даны в каждом исследовании, но отмечает, что в целом они составляли основной набор опций, стоявших перед исследователями, и, как правило, оказывались в центре академических дискуссий. При этом у каждой теоретической перспективы в изучении власти имеется «свой» набор предпочтений [Domhoff, 1978: 124–125].

Вторая группа проблем в изучении власти в городских сообществах касается ее источников, характера и форм проявления. Исследователей всегда интересовал вопрос, на чем основана власть тех или иных групп и (или) лиц и как она осуществляется. Далее мы уделим специальное внимание анализу концепций власти, используемых в эмпирических исследованиях, которые фактически и задают ракурсы ее рассмотрения. Здесь же просто отметим, что в основе объяснения источников (оснований) власти рассматривались различные *ресурсы власти*, которыми обладали субъекты и могли использовать для достижения своих целей. Несколько большее внимание ресурсам уделялось представителями плюралистического направления, для которых было важно показать широкий спектр средств, доступных различным акторам городской политики в контексте возможностей компенсации нехватки одних ресурсов (например, экономических) другими (численностью, знаниями и т.п.). В контексте исследования основных проявлений власти в центре дискуссии оказались вопросы, касающиеся *соотношения формальных и неформальных практик в принятии решений*. Большой интерес к неформальным практикам был у социологов (элитистов), у которых «власть за сценой» выступала в качестве одного из ключевых элементов их теоретической конструкции. Политологи традиционно уделяли основное внимание деятельности формальных институтов власти и управления,

которые, по их мнению, и обеспечивают основания политического плюрализма и демократии; они были менее склонны к изучению скрытых (а потому четко эмпирически не фиксируемых) практик, предпочитая «одномерные» концепции власти. В настоящее время интерес к данной проблематике сохранился и, как мы увидим далее, получил некоторые новые импульсы.

Третья группа проблем заключается в нахождении оптимальных методов изучения власти. В 1950–1960-х годах велись очень интенсивные дискуссии относительно предпочтительности тех или иных методов определения структуры власти в общности. Будучи инструментом исследования, методы одновременно стали и его предметом³; при этом многие диспутанты признавали, что именно выбор метода более всего влияет на результаты исследования и его основные выводы. К 1970-м годам острота полемики снизилась по мере совершенствования самих методов и признания целесообразности использования их в комбинации⁴.

Наконец, *четвертая группа проблем касается нормативных аспектов распределения власти: насколько обнаруживаемая структура власти соответствует нормативным идеалам либеральной демократии, которых придерживалась основная масса исследователей?* Сами по себе эти вопросы обычно не фигурировали в качестве самостоятельных целей и задач исследования, но фактически подразумевались⁵. Пояснение замысла исследования и обоснование его актуальности обычно опирались на указания их релевантности основной проблематике исследования власти в демократических странах, а выводы исследования интерпретировались в контексте сопоставления с набором традиционных характеристик демократических политических систем. Как и во многих других аспектах исследования власти, здесь наблюдалось довольно жесткое размежевание между различными школами: марксисты и элитисты были значительно критичнее в своих оценках демократичности городских политических систем, по сравнению с плюралистами. Нормативный ра-

³ Например, у Престуса [Presthus, 1964] тестирование основных методов исследования власти стало одной из двух основных заявленных им целей его собственного исследования. Сравнительный анализ различных методов стал предметом специального исследования Л. Фримена, Т. Фараро, У. Блумберга и М. Саншайна в Сиракузах (Нью-Йорк, США), продемонстрировавшего зависимость выявленных типов лидеров от метода исследования [Freeman et al., 1963: 791–798].

⁴ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

⁵ Например, у Даля нормативный подтекст обнаруживается уже в самой первой фразе его книги: «Кто правит в политической системе, где практически все взрослое население имеет право голоса, но знания, богатство, социальные позиции, доступ к официальным лицам и другие ресурсы распределены неравномерно?» [Dahl, 1961: 1].

курс имеет место и в современных исследованиях власти, отражаясь в оценках тех изменений, которые наблюдаются в городской политике под влиянием глобализации, перехода от government к governance и др.

Исследовательский интерес к этим четырем группам тесно взаимосвязанных проблем (тем) в изучении власти в городских сообществах, четко обозначившийся уже в исследованиях 1950-х годов, в значительной степени сохранился и в более поздних исследовательских практиках. При этом исследование отдельных аспектов власти становилось более детальным и комплексным. Например, наряду с ранжированием лидеров и организаций, исследователи посчитали важным рассмотреть сравнительные возможности и ресурсы влияния целых институциональных секторов [Miller, 1970]. Вместе с изучением структуры власти (конфигурации наиболее влиятельных субъектов) внимание исследователей привлекли также правила и нормы политической конкуренции и участия в политике [Agger, Goldrich, Swanson, 1964], различные формы конфликта и консенсуса между основными акторами городского сообщества [Gamson, 1966a: 71–81; Warren, Hyman, 1968: 407–424], специфика лидерства и потенциал отдельных ресурсов власти [Nutall, Scheuch, Gordon, 1968: 349–380] и др.

В 1960–1970-е годы, особенно в результате «компаративной революции»⁶, проблематика исследования власти была несколько изменена и расширена. Наиболее емко изменившуюся проблематику исследования сформулировал Т. Кларк: «Кто правит, Где, Когда и с Какими результатами?» [Clark, 1968a: 5]. Коррекция проблематики эмпирического исследования власти была обусловлена прежде всего тем, что исследователи постепенно пришли к вполне естественному выводу о *многообразии паттернов властных отношений в городских сообществах*. В связи с этим «основной вопрос власти» стал менее претенциозным: «Кто правит в данном городе?» Ученые постепенно отказывались от экстраполяции полученных результатов и выводов на другие городские сообщества⁷, а исследования были переориентированы на выявление *степени плюралистичности политического процесса в изучаемых городских сообществах* [Presthus, 1964; Agger, Goldrich, Swanson, 1964; Miller, 1970; и др.]. С помощью различных индикаторов (конфигурация наиболее

⁶ Ее пик пришелся на середину 1960-х — начало 1970-х годов.

⁷ Ни Хантер, ни Даль, ни их последователи прямо не заявляли о том, что результаты их исследований могут быть непосредственно использованы для объяснения распределения власти в других городах. Однако это в значительной степени подразумевалось, о чем свидетельствуют не только «обезличенные» названия городов, в которых проводились исследования и указания на их «типичность», но и характер полемики по поводу полученных результатов и их интерпретаций.

влиятельных граждан и политических организаций, степень их влияния на принятие решений, эффективность политического участия, уровень партийной конкуренции и др.) исследователи стремились определить характер структуры власти тех или иных городских сообществ, их место на шкале элитистско-плюралистического континуума.

В связи с этим особое значение приобрело изучение факторов, определяющих характер и специфику властных отношений в конкретных городах. В их числе: размер городского сообщества, сложность социальной структуры и экономической системы, уровень промышленного развития, активность профсоюзов и организованность рабочего класса, наличие крупных собственников, проживающих за пределами города, структура городского управления, политическая культура, а также внешние факторы (влияние структур власти более высоких уровней, национальные особенности). Изначально конфигурации переменных заметно различались, но по мере развития сравнительных исследований они существенно сблизились. Спектр исследований, проведенных в 1960–1970-е годы, был довольно широк — от простого сравнения результатов отдельных исследований до обобщения результатов исследовательских проектов в большом количестве городов по единой методике. Хотя результаты обобщений, как уже отмечалось ранее, во многом не совпадали, между этими переменными были выявлены эмпирические зависимости (связь), на основе которых выстраивались рабочие гипотезы. При этом были предложены классификации факторов по степени их влияния на структуру власти в городских сообществах⁸.

Изменение проблематики исследований было связано и с появлением новых подходов к изучению власти. В марксистских исследованиях в центре внимания оказалась связь городской политики с классовыми отношениями и функционированием центральных экономических, политических и идеологических институтов современного (буржуазного) общества. Поэтому в проблематике исследования одно из центральных мест занимал вопрос о степени зависимости местной структуры власти от функционирования капиталистического государства в целом. Другой важной темой стало выявление механизмов воспроизводства и поддержания господства капиталистического класса, обеспечивающего реализацию его основных интересов. По сравнению с другими направлениями в изучении власти марксисты более фокусировались на стратегических выгодах, по-

⁸ Например, Э. Барт и С. Джонсон предложили классификацию, основанную на пяти параметрах: 1) уникальный/повторяющийся, 2) значимый/не значимый для лидерства; 3) значимый/не значимый для сообщества; 4) возможность/невозможность эффективного действия, 5) местный/космополитичный [Barth, Johnson, 1974: 265–271].

лучаемых правящим классом в результате осуществления городской политики, которые обусловлены не только преобладанием их представителей на арене принятия решений, но и действием структурных преимуществ, заложенных в социальной системе. Наконец, в повестку марксистских исследований нередко включались вопросы, касающиеся *возможностей, движущих сил и перспектив изменения структуры власти* — как на уровне городских сообществ, так и в обществе в целом. Роль структурных факторов в механизме власти и возможности противодействия сложившейся системе господства стали предметом специального внимания и исследователей, опиравшихся на так называемые многомерные концепции власти (П. Бахрах, М. Барац, М. Кренсон, Дж. Гэвента).

Расширение проблематики исследования проявилось и в том, что *сама структура власти стала рассматриваться как независимая переменная, влияющая на результаты городской политики*. Хотя исследователи и ранее так или иначе касались вопросов, связанных с оценкой результатов деятельности властных структур, все же их основной интерес фокусировался на самом характере властных отношений, а не их последствиях для развития городского сообщества. Почему одни города успешно достигают поставленных целей, а другие менее успешны? Как характер распределения власти влияет на эффективность городского управления, выбор управленческих приоритетов, практики использования ресурсов, систему предоставления общественных услуг и другие важные аспекты городской жизни? Этим вопросам уделялось все большее внимание в эмпирических исследованиях власти. В сфере исследовательского интереса оказались направления и программы городского развития, налоговая политика, развитие инфраструктуры, услуг и другая деятельность местной власти (см. [Clark, 1968f: 22–23; 1985: 437–455]). Изучение результатов и последствий функционирования структуры власти стало не только важной частью традиционных исследований распределения власти в городских сообществах (community power studies), но и одним из основных направлений общего анализа городской политики (urban policy analysis)⁹. При этом характер изучения связи между властью и результатами городской политики во многом зависел от методологической ориентации исследователя. Теория элит акцентировала внимание на характеристиках лидеров, их происхождении, социализации и т.д., в плюралистических интерпретациях на переднем плане оказывался анализ ресурсов различных групп, их влияние на осуществление власти.

⁹ Т. Кларк и его коллеги выделяют в нем четыре основных направления: 1) политическое лидерство и результаты функционирования политической системы; 2) административный процесс и организация сферы услуг; 3) политические предпочтения и участие граждан; 4) изменения в составе населения и экономическая деятельность [Clark et al., 1981: 23–78; Clark, 1985: 437–455].

Рост интереса к данным проблемам был обусловлен прежде всего общим изменением акцентов в изучении городской политики — от преимущественно философского и (или) институционального анализа к исследованиям политики как политического курса (*policies*). Как отметил Дж. Уилсон, «кто правит?» — это интересный и важный вопрос. Однако еще более интересным и важным представляется вопрос: «Какая *разница* в том, кто правит?» (см. [Hawley, Wirt, 1974b: 260]). При этом изучение результатов политической деятельности и последствий принятия тех или иных решений помогает лучше объяснить и саму структуру власти, поскольку оба аспекта тесно взаимосвязаны. Наконец, имели место и прагматические мотивы: исследования власти требуют существенных ресурсов, а те, кто ими обладают и финансируют исследователей, более заинтересованы в изучении практических аспектов и возможных социальных изменений, и их, разумеется, меньше волнуют проблемы демократической теории и методологии социальных наук.

Данная проблематика, как мы увидим далее, получила дальнейшее развитие в *более поздних моделях исследования власти*, в которых расширение концептуального аппарата за счет включения «власти для» в предметную область усилило интерес к изучению результатов и последствий функционирования городских режимов. У Стоуна и его последователей в центре исследовательского интереса оказывается не столько господство одних групп над другими, сколько их *возможности добиться поставленных целей* [Stone, 1989: 229]. В соответствии с этим одной из задач исследования становится *выявление стратегической направленности режима*, конфигурации целей и задач, определяющих его повестку. При изучении американской политической практики исследователи чаще обнаруживали режимы «роста»; в Европе спектр городских режимов (или квазирежимов) оказался более широким и менее предсказуемым.

Однако в наибольшей степени изменение исследовательской проблематики проявилось в появлении специального интереса к *источникам и причинам стабильности правящей коалиции (режима)*. Почему в одних городах возникают режимы, а в других — нет? В теории режимов, особенно в ее стоуновской версии, подчеркивается проблемный (неавтоматический) характер режима. Его возникновение, с одной стороны, стимулируется потребностью в объединении усилий акторов, имеющих разные типы стратегических ресурсов; с другой — в силу различия интересов (преференций) акторов их кооперация часто носит крайне ограниченный характер и не становится прочной структурой, дающей ее участникам существенные преимущества над другими акторами городской политики. В соответствии с этим меняется и формулировка «основного вопроса» в изучении власти: «*Каким образом осуществляется управле-*

ние в сложных городских системах?», а исследование городских режимов фокусируется на трех главных проблемах, четко сформулированных Стоуном: «Кто составляет правящую коалицию? Как формируется коалиция? Каковы последствия осуществления политики правящей коалиции?» [Stone, 1989: 6].

По мере расширения географии использования теории городских режимов усиливается акцент на *сравнении специфики режимов в различных странах*. В фокусе внимания оказывается и *эвристический потенциал теории, возможности ее применения в иных социально-политических контекстах*. Центральное место здесь занимает вопрос о влиянии национальных (социетальных) особенностей на процессы складывания городских режимов, их состав и динамику. Для нас данный ракурс исследования имеет особое значение в контексте формирования современной стратегии изучения власти в российских городах и регионах.

Все вышесказанное, разумеется, не охватывает всей проблематики исследования власти в городских сообществах. Указанные проблемы в той или иной конфигурации образуют ядро практически любого эмпирического исследования власти; но каждое из них реализует и какие-то свои, специфические задачи и направления научного поиска, определяемые исследовательскими приоритетами, используемой методологией и (или) соображениями практического характера.

V. Концептуальные основания эмпирических исследований власти

В любом эмпирическом исследовании его предмет и проблематика находятся в непосредственной зависимости от того, как интерпретируются и используются базовые понятия. Центральное место в случае изучения власти в городских сообществах, разумеется, занимает понятие власти, которое и определяет совокупность элементов социальной реальности, находящихся в фокусе исследовательского интереса. Кроме «власти», для уточнения проблемного поля и адекватного объяснения специфики и особенностей властных отношений необходима рефлексия и ряда других понятий, которые либо близки по своему содержанию к понятию власти (влияние, авторитет, социальный контроль, господство, лидерство и т.д.)¹, либо выражают важные состояния, формы проявления, характеристики и (или) параметры власти (принуждение, манипуляция, нерешения, позитивные санкции, правление предвиденных реакций и др.).

Как и любой важный феномен человеческой жизни, власть всегда была объектом внимания социальных исследователей. Однако первые попытки концептуализации власти появляются только в Новое время (Гоббс), а настоящий бум в концептуальных дискуссиях о власти начался с середины XX в. вместе с началом систематических эмпирических исследований власти. В этот период появляются различные, конкурирующие между собой интерпретации «власти», а само понятие многие исследователи отнесли к числу «сущностно оспариваемых понятий» (*essentially contested concepts*) [Ледяев, 2003: 86–95].

Несмотря на имеющиеся различия между подходами, их обычно относят к двум основным традициям. Первая традиция, обозначаемая как «секционная (групповая) концепция власти» (Дж. Скотт), «традиция реализма» (Р. Даль) или «парадигма социального контроля» (К. Стоун) и идущая от Т. Гоббса и М. Вебера, представлена в работах Г. Лассуэлла и А. Каплана, Р. Даля, Д. Картрайта, С. Льюкса, Д. Ронга и других авторов. Власть рассматривается как асимметричное отношение, включаю-

¹ Их (в общем плане) обычно называют квазисинонимами, а применительно к «власти» — «властными терминами» (Даль).

щее актуальный или потенциальный конфликт между индивидами. Она возникает в тех социальных взаимодействиях, где один из субъектов обладает способностью воздействовать на другого, преодолевая его сопротивление. Власть концептуализируется как власть *над кем-то*, как «отношение нулевой суммы», в котором возрастание власти одних индивидов и групп означает уменьшение власти других индивидов и групп.

Вторая традиция — «несекционная концепция власти» — отвергает идею «нулевой суммы», допуская, что власть может осуществляться к всеобщей выгоде. В данной традиции она рассматривается как коллективный ресурс, как способность достичь какого-то общественного блага; подчеркивается легитимный характер власти, ее принадлежность не отдельным индивидам или группам, а коллективам людей или обществу в целом. Современными представителями этой традиции, корни которой восходят к Платону и Аристотелю, являются Т. Парсонс, Х. Арендт и, в какой-то мере, М. Фуко. Разумеется, не все подходы вписываются в эти рамки; многие авторы стремятся отойти от традиционных воззрений, заимствуя идеи у «противоположной стороны». При этом спектр различий в каждой из двух традиций также достаточно широк [Lukes, 1986: 1–18; 2005; Clegg, 1989; Hindess, 1996; Scott, 2001; Ледяев, 2001: 25–58; Haugaard, 2002: vii, 1–4].

Следует отметить, что *не все концепции власти использовались в эмпирических исследованиях в городских сообществах*. Многие так и остались теоретическими конструктами или их применение ограничивалось общими рассуждениями и спекулятивными оценками тех или иных ситуаций². Поэтому мы остановимся только на тех подходах и концептуальных дискуссиях, которые имели непосредственное отношение к исследованию городской политики³. При этом мы учитываем, что в исследовательской практике нередко случаи *расхождения между описывае-*

² Аналитиками уже отмечалось, что некоторые концепции власти в принципе вряд ли могут быть использованы в эмпирических исследованиях [Dowding et al., 1995: 265]. Отчасти это связано с тем, что теоретический анализ власти, как отмечает А. Хардинг, «осуществлялся теми политическими и социальными теоретиками, которые не имели специального академического интереса к изучению города и предпочитали общие концептуальные аргументы эмпирическому тестированию пропозиций» [Harding, 2009: 31]. В данном случае Хардинг ссылается на труды С. Льюкса и М. Фуко.

³ Для нашего анализа эта оговорка представляется естественной. Однако и другие аналитики нередко предпочитают ссылаться на те концепции власти, которые действительно использовались в эмпирических исследованиях. Например, Дж. Дебнем в качестве основания для своего концептуального анализа власти выбрал шесть определений, среди которых пять были даны исследователями-эмпириками в теоретической части их исследовательских проектов. В частности, он выбрал дефиниции Хантера, Даля, Престуса, Эггера, Голдриха и Свенсона, Бахраха и Бараца и Льюкса [Debnam, 1984: 3–6].

мой автором теоретической концепцией власти и ее реальным использованием. Указывая на эту проблему, Даль отмечал, что «разрыв между концепцией и операциональным определением [может быть] в целом очень большим, настолько большим, что не всегда можно увидеть связь между операциями и абстрактным определением» [Dahl, 1968: 414]. Данная ситуация усложняется и тем обстоятельством, что в конечном счете, как мы увидим далее, *основные параметры концепта задаются избранным методом определения субъектов власти.*

Другая проблема концептуального характера, на которую неоднократно указывали исследователи власти в городских сообществах, состоит в том, что не всегда используемые концепции власти были качественно прописаны: «неспособность обстоятельно определить или адекватно представить [власть] считается фундаментальным недостатком в современном изучении власти в сообществах». В значительной мере это стало результатом «невнимательного разграничения нескольких тесно связанных понятий. Власть, влияние, контроль, авторитет и лидерство часто используются как взаимозаменяемые» [Friedrickson, 1973: 10].

Еще одно уточнение, которые необходимо сделать с самого начала, состоит в том, что предметом анализа являются именно *концепции власти*. Необходимость данного уточнения обусловлена тем обстоятельством, что на протяжении длительного времени в американской (и не только) политической науке предметом исследования была *не собственно власть, а государственное управление (government)*; при этом, как правило, анализировались только отношения, опиравшиеся на легальные (правовые) основания. Тем самым, подчеркивают Тронстайн и Кристенсен, «традиционная политическая наука была склонна фокусироваться на *авторитете* (курсив оригинала. — В. Л.), а не других, более тонких проявлениях власти» [Trounstin, Christensen, 1982: 21]. Однако впоследствии, особенно под влиянием исследовательских практик, заимствованных из социологии, именно власть в городском сообществе, ее распределение между различными акторами оказалась в центре внимания исследователей⁴.

Переходя непосредственно к анализу концепций власти, используемых в эмпирических исследованиях городской политики следует прежде всего констатировать, что среди них *явно превалирует основная традиция в объяснении власти*: в большинстве исследований власть

⁴ Небезынтересно отметить, в современной отечественной науке до сих пор преобладает литература с явным акцентом на правовых и формально-политических аспектах изучения власти (местного самоуправления), а выводы, которые следуют из анализа правовых документов и институционального устройства местной власти подчас оказываются совершенно оторванными от реальности.

рассматривается как власть *над* кем-то: субъект способен реализовать свою волю в отношениях с объектом несмотря на (возможное) сопротивление. При всех различиях концептуальных схем, используемых в классических дебатах между элитистами и плюралистами, они, так или иначе, опирались на известное веберовское определение власти как шанса «осуществить свою волю в рамках некоторого социального отношения даже вопреки сопротивлению, на чем бы такой шанс ни был основан» [Вебер, 2002: 137]⁵. В современных теориях городских режимов концепция власти существенно видоизменилась, однако, как уже отмечалось ранее, усилившийся интерес к «власти для» не снял вопрос о том, кто преобладает в городской политике, а лишь расширил ракурс и проблемную сферу исследования.

В рамках данного общего подхода, в свою очередь, выделяется несколько довольно разных способов концептуализации власти. На наш взгляд, существенные различия между концепциями власти, используемыми в эмпирических исследованиях городской политики, обусловлены несколькими базовыми понятийными проблемами и соответствующими дистинкциями, имеющими место в концептуальном анализе власти. В их числе 1) проблема актуального и потенциального, 2) структура и действие, 3) намерения, интересы и власть.

Проблема актуального и потенциального. Что есть власть: потенциал, его осуществление, или и то, и другое? Атрибут, отношение или действие? В зависимости от ответа на эти вопросы исследователи разделились на сторонников «диспозиционной» и «эпизодической» концепций власти⁶. Не вдаваясь в детали концептуальных дискуссий и специфику используемой аргументации⁷, отметим, что в изучении городской политики в 1950–1970-е годы наблюдалась довольно интенсивная полемика между исследователями, рассматривавшими *власть как потенциал*, способность субъекта реализовать свои возможности в тех или иных ситуациях, и теми, кто определял *власть как действие*, практическое воплощение данного потенциала. При этом линия концептуального размежевания фактически совпала с междисциплинарными границами, отразив противостояние между основными теоретико-методологическими ориентациями. Острый концептуальный спор разгорелся между полито-

⁵ Например, Домхофф без всякого сомнения полагает, что для изучения власти в городских сообществах наиболее продуктивно использовать концепцию власти, сформировавшуюся в рамках основной (веберовской) традиции [Domhoff, 1978: 127].

⁶ Термины «диспозиционный» и «эпизодический» для обозначения двух разных подходов к решению проблемы актуального и потенциального использовал Д. Ронг [Wrong, 2002: 6].

⁷ Данная проблема уже была рассмотрена нами ранее, см. [Ледяев, 2001: 122–132].

логами (в основном) плюралистической ориентации, предпочитавшими изучать власть как *влияние* на процесс принятия решений и социологами (в основном) элитистской ориентации, рассматривавших власть как *способность* тех или иных групп навязать свою волю. Различалось и терминологическое оформление концепций: в некоторых исследованиях (например, у Даля) «власть» и «влияние» фактически использовались как синонимы. Другие предпочитали четко различать данные термины. В частности, у Т. Кларка «власть» представляет собой «потенциальную способность вызывать изменения в системе», тогда как «влияние» — это «осуществление власти»; оно проявляется в конкретных *решениях*, представляющих собой выбор среди альтернативных целей. Соответственно, изучение власти предполагает прежде всего анализ *ресурсов* и сравнительных *возможностей* акторов воздействовать на ситуацию в социальной системе, тогда как изучение влияния концентрируется вокруг *действий* акторов и их *последствий* [Clark, 1968с: 46–47; Mott, 1970а: 3–16]⁸.

Концептуальные преференции предопределили выбор предмета исследования и метод выявления субъектов власти. Политологи изучали «структуру принятия решений», представляющую собой «устойчивое (patterned) распределение влияния в социальной системе», используя решенческий метод, а в центре внимания социологов была «структура власти» — «устойчивое распределение власти в социальной системе», для выявления которой применялись репутационный и позиционный методы, фиксировавшие имеющийся у субъектов потенциал влияния (власть) [Clark, 1968с: 47]⁹.

Структура и действие. Кому принадлежит власть — индивидам (группам) или структурам (системам)? Насколько вообще можно говорить о власти акторов, если ресурсы власти и условия ее осуществления зависят от общего контекста и специфики ситуации? Следует ли рассматривать структурное влияние как нечто противоположное власти? Ответы на эти и другие вопросы во многом определяют теоретико-методологические основания исследования и остаются в числе дискуссионных проблем в концептуальном анализе власти [Ледяев, 2001: 237–264].

Как и в проблеме «актуального — потенциального», исследователи разделились на две большие группы. Одна группа исследователей определяет

⁸ Существуют и другие подходы к объяснению соотношения «власти» и «влияния». Например, они различаются в зависимости от наличия (отсутствия) возможностей использования угроз и негативных санкций: власть всегда предполагает угрозы и санкции со стороны субъекта, тогда как влияние может осуществляться и с помощью иных способов воздействия на объект, например, убеждения [Ross, Levine, 1996: 9–10; Bierstedt, 1950: 730–738].

⁹ Подробнее об этом см. гл. VIII наст. изд.

власть как *свойство субъектов и отношений между ними*; власть возникает в процессе взаимодействия субъекта и объекта, отражая способность субъекта оказать определенное влияние на объект. Другие рассматривают власть как *принадлежность структур и институтов*; субъекты и объекты власти при таком подходе выступают прежде всего в качестве носителей структурных ролей. Линии концептуального размежевания в обеих проблемах в значительной степени совпадают: плюралисты (политологи) более склонны связывать власть с акторами (действиями), тогда как социологи (элитисты) — со структурами; при этом на разных этапах развития эмпирических исследований власти в городских сообществах выбор концептуальных приоритетов был несколько иным.

В классических исследованиях 1950–1960-х годов, проводимых как в русле плюралистической, так и элитистской традиций, явно преобладал первый подход; как следствие, *структурный фактор был недооценен*. Для плюралистов акцент на действиях отдельных акторов полностью соответствовал их общим теоретико-методологическим ориентациям. Власть рассматривалась ими как отношение между двумя акторами, в котором один в состоянии изменить деятельность, сознание или установки другого. Она не заключена в позиции; последние лишь свидетельствуют о возможности акторов обладать соответствующими ресурсами. Тем самым в концепциях плюралистов структурный момент учитывался в основном опосредованно — в контексте анализа конфигураций ресурсов индивидов, групп и организаций, которые и выступали в качестве субъектов власти. Под влиянием критики со стороны оппонентов из элитистского и марксистского лагерей плюрализм (неоплюрализм) постепенно признал роль структурных факторов и обусловленное ими привилегированное положение бизнеса по сравнению с любыми другими социальными группами, его «структурную» и «инструментальную» власть (см. [Hicks, Lechner, 2005: 54–71; Lowery, Gray, 2004: 163–175]). Тем не менее локус власти по-прежнему оставался за пределами социальных структур, которые хотя и задавали общий контекст деятельности акторов городской политики, оставляли им возможность действовать в соответствии со своими предпочтениями и потому быть ответственными за результаты и последствия осуществления власти. В соответствии с этим власть концептуально отделялась от структурного влияния (контроля), который имеет место в тех случаях, когда актер не в состоянии изменить основные параметры ситуации и его поэтому нельзя рассматривать в качестве субъекта власти¹⁰.

¹⁰ Другое различие между властью и структурным влиянием проявляется в том, что субъект может и не осуществлять свою власть, тогда как структурное влияние происходит стихийно, автоматически, в какой-то мере наподобие процессов, имеющих место за пределами социальной сферы.

В классических исследованиях власти, проведенных представителями элитистской традиции, власть также преимущественно рассматривалась как деятельностный феномен. Например, Хантер хотя и указывал на социальную природу власти («богатство, социальный статус и престиж обеспечивают постоянство власти»), специально подчеркивал, что власть как таковая заключена в людях и их взаимоотношениях [Hunter, 1953: 6]. Однако в целом элитисты (социологи) уделяли большее (по сравнению с плюралистами) внимание социальному окружению и структурным факторам, определявшим характер и специфику властных отношений. «Стратификационная теория власти» исходила из того, что конфигурация властных отношений определяется базовыми характеристиками социальной структуры, разделением на определенные классы и группы в иерархическом порядке. Тем самым властные отношения хотя и рассматривались сквозь призму взаимодействия акторов, в значительной степени объяснялись как производные социально-экономической системы, во многом предопределявшей концентрацию власти в руках небольших групп людей. Тот же Хантер предпочитал говорить о «структуре власти», делая акцент на том, что власть представляет собой «относительно постоянный фактор в социальных отношениях» [Ibid.]¹¹.

В более поздних версиях элитизма власть все чаще определяется как сложный процесс, имеющий не только поведенческие, но и структурные (системные) формы существования. Например, Домхофф рассматривает социальную власть как господство одной группы или класса над другими, которое может проявляться в извлечении ими наибольших выгод из функционирования социальной системы [Domhoff, 1978: 127]. Аналогичного взгляда придерживается и У. Митчелл, предлагающий определять власть не только в процессе принятия решений, но и через оценку совокупности благ, получаемых от системы: «те, кто обладают наибольшим количеством товаров, услуг и возможностей — это те, кто обладают наибольшей властью» [Mitchell, 1969: 114]. Идея включения выгоды как (самодостаточного) индикатора власти отражает стремление исследователей не ограничивать власть ситуационным уровнем — «победами» и «поражениями» на арене принятия решений, а обратить внимание на ее структурные проявления. В частности, широкое признание получила трехуровневая концепция власти, предложенная Р. Элфордом и Р. Фридлендом, в которой констатируется, что «власть находится в руках тех, кто регулярно получает выгоду от функционирования социальной, экономической и политической структур» [Alford, Friedland, 1975: 431]. Опираясь на нее, Домхофф предлагает считать в качестве равноправных три индикатора власти: 1) кто получает выгоду от функциониро-

¹¹ Домхофф считает, что именно *структура* власти является основным предметом исследования [Domhoff, 1978: 127].

вания социальной системы, 2) кто управляет важнейшими институтами и 3) кто побеждает при принятии важнейших решений¹². Домхофф признает, что каждый из индикаторов заключает в себе «предпочтения» (bias) и может указывать на разные группы людей, претендующих на статус влиятельных. Поэтому задачу исследователя он видит в том, чтобы продемонстрировать, что выигрывают, управляют и побеждают представители одной и той же группы или класса, или же дать социологическое и историческое объяснение расхождениям, которые могут возникнуть между тремя уровнями или индикаторами власти [Domhoff, 1978: 129–130]¹³.

В других современных версиях элитизма власть также все чаще рассматривается как структурный феномен. Например, Т. Дай считает, что власть является *«атрибутом не индивидов, а социальных институтов»*; она заложена в институциональных ролях, носители которых приобретают контроль над важными ресурсами. Поэтому изучение власти должно фокусироваться на важнейших позициях, которые определяют потенциал занимающих их акторов [Dye, 1986: 30]. Хотя он и подчеркивает, что властные отношения в городских сообществах не являются «миниатюрными версиями» национальной структуры власти в силу естественной ограниченности городской политики, тем не менее он рассматривает сообщества как социальные образования, связанные с определенным пространством. Важнейшим институтом, контролируемым местными элитами, является земельная собственность; поэтому структура власти в городе выстраивается вокруг институтов и акторов, деятельность которых ориентирована на интенсификацию использования городской недвижимости, а обладание соответствующими позициями практически обуславливает доминирование их носителей в городской политике [Ibid.: 30–32]. В целом в концепциях власти, используемых сторонниками теории «машин роста» (на которую в своих рассуждениях опирается Дай), структурному фактору отводится достаточно существенная роль, наглядно проявляющаяся в признании приоритета экономического роста над иными стратегиями городской политики, который, в свою очередь, предопределяет повестку дня и конфигурацию основных акторов.

¹² Позднее Домхофф добавит четвертый индикатор власти — «репутацию власти» (reputation for power) и несколько переформулирует первые три: 1) кто получает выгоду (who benefits?), 2) кто правит? (who governs?), 3) кто побеждает? (who wins?), 4) кто заметен (who shines?) [Domhoff, 1998: 19–22]. Последний индикатор им обозначается и как «репутация власти» (reputation for power).

¹³ В качестве примера Домхофф ссылается на свое исследование в Нью-Хейвене, в котором он показал, что высший класс имел выгоды (первый индикатор) и побеждал (третий индикатор), не обладая ключевыми позициями в публичных структурах (второй индикатор). Подробнее о полемике по поводу результатов исследования Даля и Домхоффа и их интерпретации см. гл. XI наст. изд.

Если развитие элитизма и плюрализма — мейнстрим подходов к изучению власти — сопровождалось общим повышением внимания к роли структурных факторов, то вектор марксистских исследований изменялся в обратном направлении. Для марксистов связь городской политики с классовыми отношениями и ее зависимость от функционирования центральных экономических, политических и идеологических институтов капиталистического общества с самого начала была очевидной. Городские политические институты рассматривались в качестве элемента государственной структуры, выполнявшей функции воспроизводства капиталистических отношений и поддержание существующего порядка. Структурный контекст определяет доминирование собственников в решении важнейших вопросов городской жизни; при этом роль главного инструмента реализации интересов имущих классов принадлежит центральным структурам государства, в которых и заложен основной властный потенциал. И хотя современные марксистские подходы к изучению власти становятся более гибкими (см. [Taylor, 1995: 248–267; Marsh, 1995: 268–287; Van den Berg, Janoski, 2005: 72–95]), а их аппликации в исследованиях городской политики — более разнообразными (см. [Geddes, 2009: 55–72; Kataoka, 2009: 73–88]), структурный фактор продолжает рассматриваться в качестве важнейшего основания власти.

Приоритет структурному фактору сохраняется и в исследованиях городской политики, выполненных в общем русле теории публичного выбора (см. [Forrester, 1969; Peterson, 1981]). В частности, в концепции П. Питерсона [Peterson, 1981] городская политика рассматривается как исходно ограниченная внешними экономическими факторами, которые существенно сужают политическое пространство города и спектр альтернатив, имеющих в распоряжении ключевых акторов городской политики. Структурный фактор определяет главный коллективный интерес любого города — экономический рост, соответствующую повестку дня и конфигурацию политических приоритетов, которым, по сути, невозможно реально противостоять.

В целом же в изучении городской политики все бóльшую популярность приобретают подходы, в которых реализуется ориентация на синтез структурных и деятельностных факторов в объяснении власти. Например, Дж. Молленкопф подчеркивает, что учет структурного фактора не должен сводить городскую политику к функции, производной от внешнего и прежде всего экономического фактора. Но при этом не менее важно избежать «возврата к волюнтаристскому плюрализму». Для этого он предлагает учитывать три взаимосвязанных уровня отношений: «1) как взаимоотношения институтов местной власти с социальными и экономическими условиями определяют их деятельностный потенциал, 2) как “правила игры” в местной политике формируют конкуренцию

между группами интересов и акторами и создают возможности образования доминирующей политической коалиции, способной реализовать этот потенциал, 3) как экономические и социальные изменения и организация политической конкуренции обуславливают мобилизацию этих групп интересов» [Mollenkopf, 2007: 106].

Наиболее очевидным примером успешного баланса структурных и деятельностных факторов является теория городских режимов. Теория оставляет большой простор для свободной игры политических сил, взаимодействие между которыми и определяет характер и специфику властных отношений в городском сообществе¹⁴. Многие аналитики видят в этом позитивный момент, подчеркивая «прирожденную привлекательность» методологического индивидуализма, в рамках которого объяснение социальных явлений в конечном счете основывается на анализе деятельности людей [Harding, 2009: 37]. При этом концепция, по всеобщему признанию, стала реалистичнее классических плюралистических штудий — во многом за счет более сбалансированного объяснения роли структурных и деятельностных факторов во властном отношении.

Намерения, интересы и власть. Является ли власть интенциональной, и если да, то в каком смысле? Всегда ли власть осуществляется против интересов объекта, и если да, то о каких интересах идет речь — только осознанных предпочтениях или и об «объективных» (но не всегда осознаваемых) интересах? Ответы на эти вопросы, остающиеся в числе наиболее дискуссионных в концептуальном анализе власти [Ледяев, 2001: 133–155; 182–211], во многом определяют понятийные основания исследования власти в городских сообществах.

Вплоть до конца 1960-х годов исследователи обычно рассматривали власть как отношение, предполагающее *открытый конфликт* между субъектом и объектом, в ходе которого субъект обладает возможностью *реализовать свои намерения несмотря на (возможное) сопротивление*¹⁵. Эта концепция впоследствии получила название «одномерной» (С. Льюкс); фактически ее придерживались и представители плюралистической школы, и элитисты (социологи). Первые более акцентирова-

¹⁴ Основатель теории городских политических режимов К. Стоун считает, что «социальные структуры не являются такими прочными и застывшими, как их часто представляют социальные исследователи... Действие возникает не просто в границах, обозначенных структурами, но часто направлено на сами структуры, поэтому процесс изменения структуры происходит постоянно» [Stone, 1989: 10].

¹⁵ Например, У. Форм подчеркивает, что власть предполагает *целенаправленное действие* по изменению системы [Form, 1970: 28]. Многие исследователи считают, что именно наличие определенных намерений у субъекта в отношении объекта отличает власть от влияния, которое может быть и ненамеренным [Wrong, 2002: 3–5].

ли внимание на процессе принятия политических решений, где стороны боролись «за» или «против» тех или иных проектов; столкновение намерений (преференций) акторов было открытым, и его завершение в чью-либо пользу свидетельствовало о том, что в данном отношении актор успешно реализует свою власть, а оппоненты вынуждены подчиниться и принять данную ситуацию, которая безусловно не отражала их политических преференций. Элитисты уделяли больше внимания скрытым механизмам и практикам реализации воли властвующих групп (элиты); но в их объяснениях подразумевалось расхождение интересов элиты и иных субъектов городской политики и та или иная степень конфликта между ними. При этом элитисты были более склонны учитывать в качестве результата власти и ненамеренные следствия взаимодействия акторов [Parry, 1970: 133–134].

После работ П. Бахраха и М. Бараца [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651] и С. Льюкса [Lukes, 1974] в эмпирических исследованиях стали использоваться и более широкие концепции конфликта интересов, которые уже не ограничивались открытым и четко осознаваемым конфликтом преференций, а включали «скрытый конфликт» (конфликт осознается обеими сторонами, но публично не артикулируется) и «латентный конфликт» (конфликт объективных интересов, который может и не осознаваться) [Crenson, 1971; Gaventa, 1980]¹⁶. В это же время получают распространение и марксистские исследования власти, в которых конфликт интересов (а не только преференций) считался само собой разумеющимся, а разрыв в благосостоянии между имущими классами и остальным населением воспринимался в качестве едва ли не главного свидетельства осуществления власти.

Однако отнюдь не все исследователи признали целесообразным расширение пространства власти путем включения ситуаций, где видимый конфликт между сторонами отсутствует. Особенно жесткой критике эти подходы подверглись со стороны плюралистов [Polsby, 1980]. Акцент в «ранней» критике многомерных концепций ставился на трудностях их операционализации и определения критериев идентификации «недействий», «объективных» интересов и «структурных преимуществ». Отмечалось также, что попытки их обнаружения неизбежно приведут к тому, что «ценности или теоретические ориентации исследователя будут влиять на его анализ» [Clark, 1971: 28]. Современные аналитики [Dowding, 1991: 89; Dowding et al., 1995: 267] обращают внимание и на ряд других трудностей и проблем, неизбежно сопровождающих подобного рода концепции. В частности, было указано на так называемую ошибку обвинения (blame fallacy), которая совершается в тех случаях, когда любое

¹⁶ В этих концепциях уже наличие конфликта интересов (а не интенций) субъекта отличает власть от влияния.

действие объекта, идущее вразрез с его интересами, объясняется наличием чьей-то власти. Собственно ошибка состоит в том, что во многих случаях неспособность объекта реализовать свои интересы имеет причину в нем самом, а не во внешнем факторе. В данной ситуации многие предпочтут говорить об *удаче* этих групп, извлекающих выгоду из неспособности объекта преодолеть проблемы коллективного действия, а не о власти [Barry, 1989: 270–302].

Многомерные концепции власти так и не стали доминировать в изучении городской политики; исследователи все же предпочитали анализировать более очевидные (измеряемые) манифестации власти. Тем не менее некоторые известные элитисты (например, Т. Дай) приняли логику «непринятия решений», учтя ее в своих теоретических построениях, а сама идея поиска скрытых форм власти и тонких манипулятивных механизмов, находящихся за пределами формального процесса принятия решений, остается в числе приоритетных направлений развития данной отрасли политической науки и социологии.

Разумеется, некоторые конкретные подходы к изучению власти в городских сообществах не вполне соответствуют обозначенной традиции и доминирующим тенденциям в концептуализации власти. Например, П. Мотт полагает, что вектор власти не обязательно направлен (по определению) против воли объекта, как подразумевает большинство исследователей. В данном аспекте он согласен с Т. Парсонсом в том, что власть «также может быть использована для реализации коллективных интересов» [Mott, 1970a: 8]. У Стоуна, как мы увидим далее, концепция власти в ряде аспектов (прежде всего в приоритете «власти для») скорее примыкает к альтернативной традиции, а Д. Миллер [Miller, 1970] использовал понятие власти и для характеристики взаимоотношений между конкретными субъектами и объектами, и для обозначения потенциала влияния тех или иных институтов и структур. При этом рассмотренные проблемы, разумеется, не исчерпывают спектр дискуссионных вопросов в понятийном анализе власти. В частности, обращается внимание на важность концептуальной рефлексии «*правления предвиденных реакций*», которое большинством исследователей рассматривается в качестве важной формы власти¹⁷. С «*правлением предвиденных реакций*» связана и другая важная проблема, требующая уточнения соотношения *прямого и косвенного влияния во власти*. Как учесть влияние посредников и представителей тех или иных акторов (структур) и, самое главное, как учесть влияние самих акторов (структур)? Наконец, важным в концептуальном плане является вопрос о соотношении асимметрии во

¹⁷ Против учета «*правления предвиденных реакций*» фактически выступали только ранние плюралисты, твердо придерживавшиеся принципа четкой эмпирической фиксации каузальной связи между субъектом и объектом.

власти и обратного влияния объекта на субъект: во многих ситуациях трудно четко зафиксировать, кто на кого влияет. Различные подходы к решению этих и других проблем формируют сложную палитру концептуальных схем, используемых в эмпирических исследованиях [Clark, 1971: 26–35].

В настоящее время в центре концептуальных дискуссий, ведущихся между исследователями власти в городских сообществах, оказался вопрос о соотношении *«власти над»* и *«власти для»* в образовании и функционировании городских режимов¹⁸. Еще в 1980-е годы Стоун предложил расширить концепцию власти, включив в нее некоторые новые аналитические конструкторы. Опираясь на логику «многомерных концепций власти», Стоун рассматривал власть как сложное взаимодействие нескольких тесно взаимосвязанных видов социальных отношений. Он подчеркнул, что для многих исследователей власть символизировала лишь один из видов отношений, связанных с возможностью одних индивидов и групп осуществлять контроль над другими индивидами и группами. Однако объяснение власти, ограниченное рамками «парадигмы социального контроля», Стоуну представлялось не вполне адекватным, поскольку оно упускало из виду некоторые ее важные проявления. Еще до своего исследования в Атланте Стоун обратился к анализу концептуальных проблем власти [Stone, 1980: 978–990; 1986: 77–113], обратив внимание на необходимость учета не только «командной власти», но и других ее форм — «договорной власти» (*bargaining power*), «интеркурсивной власти» (*intercursive power*)¹⁹ и «экологической власти» (*ecological*

¹⁸ Некоторые исследователи выделяют и «власть вместе с» (*power with*), характеризующую «как коалиции мобилизуются из отдельных групп интересов, государственных структур и индивидов» [McFarland, 2006: 40; 2004]. Однако данная идея не получила широкой поддержки среди аналитиков и исследователей.

¹⁹ Концепция интеркурсивной власти была предложена Д. Ронгом, который противопоставлял данную форму власти «интегральной власти» (*integral power*). Интегральная власть имеет место в тех ситуациях, когда принятие решений и инициатива действия централизованы и монополизированы в руках одного субъекта, а интеркурсивная власть — когда власть каждого из субъектов социального отношения уравнивается властью другого субъекта; в этом случае имеет место процедура переговоров или совместного принятия решений по вопросам, имеющим взаимный интерес. Примером интеркурсивной системы власти является описанный Д. Рисменом баланс вето групп, в котором каждая из групп может воспрепятствовать действиям других групп, способных нанести вред ее интересам. Идеи интеркурсивной власти лежали в основании различных версий плюрализма (см. [Wrong, 2002: 11; Riesman, Glazer, Denney, 1950: 244–255]).

power)²⁰. Позднее он предложил схему, в которой выделяется три измерения власти, имеющие некоторые очевидные сходства с многомерной концепцией Льюкса [Lukes, 1974] и его последователей:

1. *Командная власть* имеет место в случаях открытого конфликта, где властные отношения асимметричны и один из акторов явно доминирует над другими. Если акторы находятся в состоянии открытого конфликта, но не имеют достаточных ресурсов для доминирования, то в этом случае они могут начать торг. В данном измерении власти соотношение между доминированием и торгом обусловлено степенью асимметрии (односторонности) властных отношений.

2. *Интеркурсивная власть* связана с формированием коалиций. Акторы с взаимодополняющими типами ресурсов и (или) обладающие командной властью в своих сферах вступают в переговоры для выработки условий кооперации. Кооперация позволяет им достичь целей, которые они не могут достичь самостоятельно. «Интеркурсивная власть — это способствующая (enabling) власть — “власть для”; она отличается от доминирующей власти или “власти над”, представленной командной властью» [Stone, 1986: 82–83]²¹.

3. *Экологическая власть* означает способность субъекта обеспечить сохранение благоприятных институциональных правил социального взаимодействия. В некотором смысле она представляет собой «амальгаму» указанных выше форм власти, возникая на основе обладания ресурсами и участия в коалиции, т.е. опираясь на командную и интеркурсивную власть. Понятие экологической власти выражает возможность «формировать контекст» и «вносить изменения в социальное окружение» [Ibid.: 84].

Выделение этих трех форм (проекций, измерений) власти позволяет Стоуну, с одной стороны, показать недостатки традиционного подхода

²⁰ Изначально Стоун использовал термин «системная власть» (systemic power) — «измерение (dimension) власти, в котором устойчивые характеристики социально-экономической системы (*ситуационный элемент*) создают преимущества или неблагоприятные условия для групп (*межгрупповой элемент*) и тем самым побуждают носителей публичной власти создавать преимущества одним группам интересов за счет других (*косвенный элемент*)» (курсив оригинала. — В. Л.) [Stone, 1980: 980]. Однако позднее он посчитал свое объяснение данной формы власти не вполне адекватным, поскольку оно не раскрывало механизм реализации системных преимуществ акторов, тогда как в концепции экологической власти этот важный аспект учитывался [Stone, 1986: 78–79].

²¹ В более поздних работах, в том числе в его монографии, содержащей изложение результатов исследования в Атланте [Stone, 1989], и в статьях, специально посвященных концептуальным основаниям его теории [Stone, 2006: 23–38], Стоун практически не использует термин «интеркурсивная власть», предпочитая «власть для» и (или) «модель социального производства».

(«социальный контроль») к исследованию власти. С другой стороны, оно закладывает концептуальные основания для использования иной «парадигмы власти» («социальное производство») и дает возможность продемонстрировать, как эти два ракурса (подхода) пересекаются в изучении городской политики. «Политика, — подчеркивает Стоун, — это нечто большее, чем борьба между господствующими и подчиненными группами» [Stone, 2006: 24]. Наряду с необходимостью доминирования над оппонентами не менее важную роль в политике играет способность добиваться поставленных целей — «власть для» [Stone, 1989: 229]. Ее значимость обусловлена сложным (комплексным) характером социальных связей, их высокой вариативностью и изменчивостью²². В современном фрагментированном мире «проблема состоит в том, как обеспечить уровень кооперации между частями общности, достаточный для решения задач при отсутствии всеобъемлющей структуры власти и единой идеологии» [Ibid.: 227]. Отдельные акторы понимают ограниченность своих возможностей, и только вместе с другими акторами они могут реализовать свои цели; при этом роль «власти для» особенно значима для формирования прогрессивных режимов, часто противостоящих акторам с большими экономическими ресурсами. Однако создание и поддержание коалиций и совместной деятельности в нужном направлении часто довольно затруднительно; поэтому в концепции Стоуна способность обеспечить координацию усилий («интеркурсивная власть») выходит на передний план²³.

Фокус на «власти для» не только корректирует и расширяет проблематику исследования, но и расставляет новые акценты в изучении городской политики, обуславливая несколько иные интерпретации ряда традиционных проблем. Подчинение и легитимация уже не являются центральными темами в анализе власти; «более значимым становится вопрос о том, кто может обеспечить координацию усилий нескольких акторов, занимающих стратегические позиции» [Ibid.: 230]. Изменяется и понимание оппозиции режиму: бросающая ему вызов группа становится реальной оппозицией лишь тогда, когда она оказывается способ-

²² Здесь Стоун опирается на Ч. Тилли [Tilly, 1984], выступившего против рассмотрения развитого капиталистического общества как единого цельного механизма.

²³ Следует отметить, что при внешнем сходстве концепция власти («власти для») у Стоуна и других исследователей городских режимов отличается от концепции Парсонса и его последователей, которую также нередко обозначают как «власть для». У Парсонса акцент в понимании власти ставился на ее легитимной символической природе и ориентации на реализацию коллективных целей. У Стоуна же главное заключается в том, что субъект обладает способностью реализовать свои цели; при этом, как мы увидим далее, Стоун не отказывается от «власти над», а рассматривает ее как действующую вместе с «властью для».

ной не только сопротивляться подчинению, но и обладать поддержкой, обеспечивающей стабильные и надежные основания управления. Борьба против режима — это прежде всего «реструктурирование отношений между людьми и группами и формирование новых направлений кооперации между ними». Обычной мобилизации недовольства недостаточно: «оппозиция может заменить одну правящую коалицию другой только в том случае, если новая коалиция будет обладать способностью править» [Stone, 1989: 227–229].

Другим становится и объяснение характера отношений между акторами городской политики. В концепции городских режимов отношения между экономическими и политическими элитами изначально предполагаются менее асимметричными и более «кооперативными», чем в более ранних исследованиях. «Участники не ведут себя так, будто имеет место разделение между господствующим меньшинством и большинством, доминируемым в условиях интегрированной системы контроля. Напротив, они действуют как в ситуации, где существует угроза управлению». Поэтому перед ними встают следующие вопросы: «Как найти необходимые ресурсы? Что может обеспечить эффективную кооперацию акторов? На чем базируется поддержка режима?» Наиболее желательными союзниками очевидно являются те группы, которые организованы, контролируют значительные ресурсы и могут быть вовлечены во взаимозависимую систему кооперации. Поэтому класс инвесторов и является таким привлекательным политическим союзником, особенно на локальном уровне, где властные полномочия местных властей ограничены [Ibid.: 228–229].

Наконец, концепция «власти для» иначе (по сравнению с концепцией «власти над») ставит вопрос о месте и роли интенций акторов городской политики во властном отношении. Если в традиционных трактовках власти подразумевается, что интенции субъекта и объекта четко определены и, как минимум, не совпадают, а конфликт предпочтений (интересов) субъекта и объекта рассматривается в качестве обязательного признака власти («власти над»), то в концепции городских режимов интенции акторов оказываются значительно более флексибельными. Они изменяются вместе с накоплением опыта, вступлением в новые отношения, открывающимися возможностями и ограничениями деятельности акторов²⁴. Преференции корректируются в процессе согласования коллек-

²⁴ В своем исследовании в Атланте Стоун показал, что акторы склонны приспособливаться к существующим обстоятельствам и ориентироваться на те стратегии, которые реальны и достижимы. В этой связи наиболее показательной является переориентация лидера прогрессивной коалиции мэра Мейнарда Джексона на кооперацию с бизнесом по мере осознания невозможности осуществления изначальных целей.

тивных целей и осознания необходимости уступок ради поддержания режима; при этом участие в коалиции налагает на ее членов взаимную ответственность воздерживаться от тех видов деятельности, которые наносят вред другим участникам или коалиции в целом. «Связи с другими акторами формируют интенции и могут изменять интенции не одного, а обоих субъектов социального взаимодействия (и других связанных с ними акторов)». Таким образом, во «власти для» имеет место не столько навязывание воли и манипуляция сознанием объекта с целью снижения его сопротивления, сколько доминирование «одной коллективной возможности действия над другой» [Stone, 2006: 26–27, 29]²⁵.

Однако кооперация акторов и их стремление обрести способность реализовывать свои цели через совместную деятельность («власть для») не элиминируют иерархический аспект отношений между ними («власть над»). Стоун подчеркивает, что «власть над» и «власть для» нельзя рассматривать как совершенно разные явления, поскольку «они не существуют отдельно друг от друга». Описанный Стоуном режим в Атланте имел очевидный классовый уклон; другие стабильные режимы также демонстрируют самые разнообразные проявления «власти над» [Stone, 2006: 28; Gendron, 2006: 7–8]²⁶. Другие исследователи также обращают внимание на необходимость использования обеих концепций для характеристики городских режимов. При этом некоторые из них полагают, что акцент Стоуна на «модели социального производства» приводит к недооценке роли конфликта интересов между элитами различных секторов. На это, в частности, указывает Р. Гендрон, уделивший специальное внимание изучению взаимодействия «власти для» и «власти над» в городской политике г. Санта-Круз (штат Калифорния, США) [Gendron, 2006: 5–22]²⁷. Гендрон обнаружил, что консенсус между политической элитой и элитой бизнеса был в значительной степени внешним («фальшивым»), скрывающим подковерные маневры, направленные на сохранение власти, а не на ее совместное использование. Партнерство с самого начала создавалось и контролировалось политическими лидерами, не

²⁵ Не все исследователи посчитали убедительными рассуждения Стоуна об иной природе интенций во «власти над». В частности, У. Домхофф полагает, что у основных акторов городской политики — влиятельных коалиций роста и их оппонентов в лице территориальных организаций граждан — имеют место сравнительно устойчивые преференции [Domhoff, 2006: 47–51].

²⁶ Например, режим в Чикаго в период нахождения у власти мэра Ричарда Дейли жестко защищал интересы определенных групп, при необходимости используя санкции против тех, кто «шел не в ногу» [Stone, 2006: 28].

²⁷ Предметом исследования стала деятельность режима, ориентированного на реконструкцию центра города после землетрясения 1989 г.

стремившимися к его институционализации и усилению политического влияния бизнеса в городе. Между элитами был очевидный конфликт интересов, который так и не был преодолен в процессе деятельности коалиции [Gendron, 2006: 8, 18–19]. Для более адекватного объяснения власти Гендрон предлагает рассмотреть, «каким образом “власть над” может использоваться в качестве позитивной трансформационной силы», о чем ранее писал Т. Вартенберг [Gendron, 2006: 20; Wartenberg, 1990]. Кроме того, он подчеркивает необходимость «переключить аналитический фокус с препятствий формированию коллективных управленческих практик на возможности преодоления дисбаланса ресурсов в существующей системе государственных и рыночных отношений» [Gendron, 2006: 20].

Еще более критично к концептуальным предпочтениям Стоуна отнесся У. Домхофф, выступивший фактически против самой идеи различения «модели контроля» и «модели социального производства». Его основной аргумент: отношения «власти для» и «власти над» имеют место *постоянно* [Domhoff, 2006: 48, 50]. Здесь он ссылается на М. Манна, который, по его мнению, предложил более адекватное объяснение взаимоотношений между этими ракурсами власти: «Конечно, отношения между ними являются диалектическими. Для достижения своих целей люди вступают в кооперативные коллективные властные отношения друг с другом. Но для воплощения коллективных целей устанавливаются социальная организация и разделение труда. Организация и разделение функций закладывают тенденцию к дистрибутивной власти, вытекающей из руководства и координации. Поэтому разделение труда обманчиво: хотя оно предполагает специализацию функций на всех уровнях, руководство контролирует и направляет остальных. Те, кто занимают руководящие и координирующие позиции, имеют огромное превосходство над другими» [Mann, 1986: 6–7; Domhoff, 2006: 48].

Так же как и Гендрон, Домхофф полагает, что Стоун недооценивает «власть над», которая обычно возникает во взаимоотношениях между коалициями роста и их оппонентами. Само возникновение прогрессивных режимов, отмечает Домхофф, практически невозможно без активного противодействия коалициям роста. Противники роста, как показывают исследования, сталкиваются с различными формами влияния («власти над») «элит роста», которые не идут на уступки при отсутствии серьезного сопротивления. Явная доминация коалиций роста часто наблюдается в городах, где группы с низкими доходами не обладают достаточными ресурсами, чтобы быть привлекательными партнерами. Данная ситуация в значительной степени предопределяется противоречием между группами, ориентирующимися на извлечение прибыли и рост товарной стоимости городских объектов (коалиции роста), и теми,

кто заинтересован в повышении потребительной стоимости городского пространства (прогрессивные коалиции) [Domhoff, 2006: 50–51]²⁸.

В реальности обе модели — социального контроля («над») и социального производства («для») сосуществуют. Поэтому проблема заключается в том, какая из них превалирует в общей конфигурации властных отношений. Удачной иллюстрацией этого стали результаты исследования городских режимов в Чикаго и Питтсбурге, проведенного Барбарой Ферман. Исследование показало, что в Чикаго преобладала модель контроля («над»), поскольку основанием режима была электоральная арена, где превалировала логика борьбы и доминирования, тогда как в Питтсбурге более важную роль играли кооперативные отношения («для»), опирающиеся на логику сотрудничества, характерную для гражданской арены, выступавшей основанием режима [Ferman, 1996]²⁹.

Таким образом, в эмпирических исследованиях власти использовался широкий набор концепций власти, отражавший многообразие теоретико-методологических ориентаций исследователей. Занимая центральное место в понятийной структуре, концепция власти во многом определяла содержание других ее элементов (понятий) (лидерство, господство, режим, контроль, решения, ресурсы власти и др.), связей между ними и, как мы увидим далее, специфику методов изучения власти и способов объяснения ее распределения в городских сообществах.

²⁸ На недооценку Стоуном структурных оснований конфликта и «власти над» указывают и некоторые другие исследователи (см., напр. [Nichols, 2005: 783–800]).

²⁹ Подробнее см. гл. XVII наст. изд.

VI. Теоретические подходы к изучению власти в городских сообществах

Как и любая другая отрасль научного знания, социология власти в целом и эмпирические исследования власти в городских сообществах в частности сформировались под влиянием целого ряда направлений и течений в политической науке и социологии. При этом методологические основания исследований, полученные результаты и их интерпретации с самого начала оказались в центре интенсивных дискуссий, дополнительную остроту которым придавали аналогии и обобщения, отразившие претензии ее участников на объяснение распределения власти в обществе в целом.

Модели эмпирического исследования власти в значительной степени воспроизводили сложившиеся способы объяснения и изучения политики в социальных науках. Теоретическая полемика велась между тремя основными течениями социально-политической мысли — элитизмом, плюрализмом и марксизмом, которые, в свою очередь, охватывали довольно широкий спектр подходов. Дискуссии неизбежно затронули и сферу городской политики, интерес к которой проявили исследователи самых разных исследовательских перспектив.

Следует подчеркнуть, что появление данной отрасли социального знания протекало в условиях уже сложившихся практик изучения городской жизни. Начавшиеся в середине XX в. специальные эмпирические исследования власти в локальных сообществах (community power studies) существенно отличались от исследований городского пространства, выполненных в русле городской географии и экологического подхода в социологии города. Главное отличие заключалось в том, что при всех имеющихся разногласиях между элитистами и плюралистами *в центре их исследовательского интереса находились процессы принятия решений в городе*. В обеих теоретических перспективах городское пространство и городская жизнь рассматривались как продукт сознательной деятельности людей и прежде всего тех, кто обладает властью. Поэтому их интересует политика: как решения по важным аспектам городской жизни иницируются, готовятся и осуществляются различными акторами. При этом власть рассматривается в контексте потенциала и (или)

деятельности тех или иных индивидов и групп, а не как принадлежность абстрактных (обезличенных) структур. Соответственно формулируется и центральный вопрос исследования: «Кто правит?»¹

Особенностью *первого этапа* изучения власти в городских сообществах стало то обстоятельство, что в американской политической науке преобладали сторонники плюралистической теории, тогда как первые эмпирические исследования были проведены представителями элитистского направления. Поэтому вплоть до 1960-х годов XX в. в исследовательской практике доминировали элитистские подходы.

Элитизм как течение социально-политической мысли сформировался в конце XIX — начале XX в. (В. Парето, Г. Моска, Р. Михельс). Он опирался на иерархическую концепцию общества и ставил в центр исследовательского интереса отношения между правителями и управляемыми, обладающими властью и подчиняющимися ей. В процессе своей эволюции элитизм претерпел существенные изменения и в нем обозначилось несколько довольно разных течений (см. [Dunleavy, O'Leary, 1987: 136–202; Evans, 1995: 228–247]). В Европе широкое распространение получил демократический элитизм, соединивший ряд постулатов классического элитизма с элементами плюралистической теории. Опираясь на идеи М. Вебера и Й. Шумпетера, демократический элитизм претендовал на более реалистическое по сравнению с классической демократической теорией объяснение западных демократий, показав доминирование элит в политическом процессе и ограниченный характер демократических институтов и политического процесса в целом (трудности коллективного действия, ограниченный характер партийной конкуренции и соревнования в СМИ и др.). При этом он отказался от крайностей классического элитизма, фактически отрицавшего значимость и реальность демократических институтов.

¹ И экологический подход, сформировавшийся под влиянием чикагской школы в социологии города (Р. Парк, Э. Берджесс), и городская география (К. Соер, У. Кристаллер, Э. Ульман) концентрировали внимание на *результатах* деятельности людей (миграции, социальной сегрегации, структуре городского пространства, расположении объектов хозяйственной деятельности и т.д.), полагая, что город и городская жизнь в большей степени зависят от действия стихийных сил, чем от интенциональных усилий акторов. Это, разумеется, не означает, что их совсем не интересовали вопросы, касающиеся принятия решений в городе; многие из них стремились продемонстрировать возможности реформирования и оптимизации городского пространства. Однако в рамках этих школ изучение процесса принятия политических решений и власти так и не стало самостоятельным направлением исследования. Тем не менее они оказали определенное влияние на исследовательские практики, особенно на первом этапе изучения власти в городских сообществах [Harding, 2009: 28–29].

На американской почве большее распространение получила иная версия элитизма, которую в научной литературе чаще всего обозначают как «критический элитизм» или «радикальный элитизм». Здесь элитизм из либеральной антимарксистской теории превратился в левую по своей идеологической направленности альтернативу плюрализму, естественным образом заняв критическую нишу в отсутствие сильной социалистической традиции. При этом процесс формирования данного направления элитизма был с самого начала тесно связан с эмпирическими исследованиями власти в городских сообществах. Исследования Роберта и Хелен Линд, Уильяма Уорнера и, особенно, Флойда Хантера заложили основы элитистского объяснения распределения власти в американских городских сообществах, которое оказало существенное влияние и на общую (критическую) характеристику американской политической системы. Наиболее известный представитель данного направления Ч.Р. Миллс, на которого, по его признанию, книга Хантера оказала очень сильное влияние, сформулировал основные положения радикального элитизма: 1) в американском обществе власть концентрируется в руках «властвующей элиты», состоящей из наиболее влиятельных военных, представителей государственного аппарата и крупного бизнеса; 2) власть элиты обусловлена прежде всего тем, что она занимает ключевые позиции в важнейших социальных институтах; 3) единство элиты поддерживается общим происхождением (она рекрутируется из высших классов), личными и служебными связями, близостью ценностей и образа жизни; 4) правление элит не является ни естественным, ни неизбежным; 5) апатичность и пассивность масс не имманентна, а представляет собой результат доминирования и манипуляции со стороны элит [Mills, 2000]. Элитистская структура власти формируется и на уровне городских сообществ: на вершине пирамиды власти находится «правлящая элита», которая состоит из представителей высшего класса и правит в его интересах; политические лидеры и руководители местных публичных институтов занимают подчиненное положение по отношению к элите и высшему классу в целом.

Так получилось, что критический элитизм получил наибольшее распространение в социологической среде, тогда как оплотом плюрализма стали политологические факультеты и центры. Связь между (социологической) дисциплинарной принадлежностью и элитизмом вполне естественна. Для социологов экономические институты и социальная структура являются важнейшими факторами, определяющими характер отношений в обществе; общество состоит из различных классов и слоев, которые различаются между собой по таким параметрам, как доход, статус, престиж и, разумеется, власть. При этом конфигурация властных отношений в значительной степени предопределяется неравномерным

характером распределения важнейших социальных ресурсов между социальными стратами (группами). Тем самым властные отношения образуют довольно устойчивую структуру², во многом отражающую характер социальной стратификации социума³.

В рамках элитизма имеется несколько различных интерпретаций и моделей объяснения распределения власти в городских сообществах. Э. Орум [Orum, 1978: 161] выделяет два основных типа структур власти, обнаруженных представителями элитистского направления (см. рис. 1).

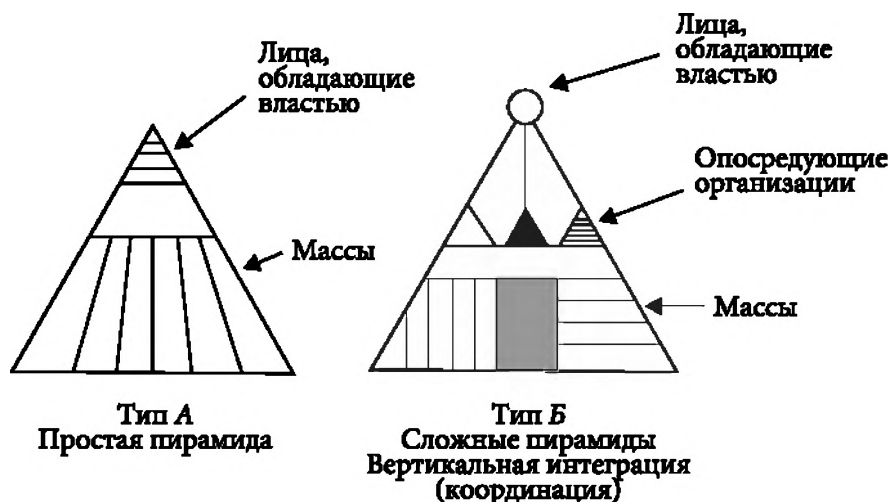


Рис. 1. Элитистские модели власти

В типе А практически всей властью обладает один человек или небольшая группа политических лидеров. Наилучшей иллюстрацией данной модели стало исследование, проведенное Робертом и Хелен Линд в «Миддлтауне» [Lynd, Lynd, 1929; 1937]. Тип Б также предполагает наличие небольшой группы людей, находящихся на вершине властной структуры, но их власть над массами осуществляется через систему опосредующих организаций, контролирующих отдельные сферы городской жизни. Примером данного типа является описание структуры власти, сделанное Ф. Хантером в Атланте [Hunter, 1953]. Однако оба варианта имеют важнейшую общую составляющую: наиболее влиятельные акторы городской политики представляют собой в целом единую группу, в которой, как правило, доминируют представители бизнеса

² Плюралисты, как уже отмечалось ранее, выступали против словосочетания «структура власти», считая властные отношения в демократическом обществе изменчивыми и различающимися от проблемы к проблеме.

³ Поэтому вслед за Н. Полсби [Polsby, 1980] работы элитистов (социологов) также называли «стратификационной литературой», а их рассуждения о структуре власти в городских сообществах — «стратификационной теорией».

в силу контроля над ключевыми институтами и обладания важнейшими ресурсами⁴.

У политологов власть в городских сообществах длительное время не вызывала большого интереса [Sapotichne, Jones, Wolfe, 2007: 76–106]. Обращение к теме стало результатом не только постепенного осознания значимости субнациональной политики, но и в значительной степени реакцией на вызов, брошенный элитистами-социологами. В это время в политической науке США явно доминировали плюралистические объяснения распределения власти в американском обществе. Основания плюралистической теории⁵ закладывались еще в XIX в. (Дж. Медисон, А. Токвиль, Дж. Кэлхаун); в XX в. она получила окончательное оформление в трудах А. Бентли [Bentley, 1908], Д. Трумана [Truman, 1951], Р. Даля [Dahl, 1956; 1963] и др.

Основные положения классической плюралистической теории:

1) политика представляет собой сложное взаимодействие различных групп интересов; арена политической конкуренции остается открытой; между группами возникают сложные отношения соревнования, поддержки и компромиссов;

2) группы обладают различными ресурсами и возможностями влияния; однако ни одна из них не доминирует во всех сферах общественно-политической жизни (отсутствие господствующего класса или правящей элиты);

3) на политической арене постоянно возникают и распадаются разнообразными коалиции групп, различающиеся в зависимости от того, какие проблемы оказываются в центре политических дискуссий;

4) хотя в каждой группе интересов может сформироваться олигархия, взаимоотношения и соперничество между группами формируют плюралистическую систему власти;

5) ресурсы некумулятивны: ни один из ресурсов не может доминировать над другими во всех ситуациях принятия решений, или даже толь-

⁴ Несколько иную классификацию предлагает Н. Полсби, различающий «стратификационистов» в соответствии с тем, какую форму властвования элиты — открытую, скрытую (власть принадлежит элитам, действующим «за сценой») или потенциальную (элита не правит, но может править, если захочет) — они обосновывают [Polsby, 1980: xiii].

⁵ В данном случае речь идет только об «американской» версии политического плюрализма, которая и стала теоретической основой эмпирических исследований власти. Иные версии политического плюрализма — «британский плюрализм» (Ф. Мэйтланд, Дж. Фиггис, Г. Ласки), «консоциализм» (А. Лейпхарт), так же как и иные «плюрализмы» (философский плюрализм, этический плюрализм, культурный плюрализм), представляют собой хотя и пересекающиеся, но относительно самостоятельные формы общественной мысли (см. [Vincent, 1987: 181–217; 2007: 207–231; McLennan, 1995: 1–8; Bellamy, 2004: 17–28]).

ко в наиболее важных; недостаток одних ресурсов может быть компенсирован другими;

6) отделение экономической власти от политической: с появлением всеобщего избирательного права, сильных профсоюзных организаций и рабочих партий разрушается зависимость государства от собственников средств производства;

7) государство играет роль нейтрального арбитра; оно должно быть достаточно сильным, чтобы эффективно управлять политическим процессом и при этом не превратиться в самостоятельную господствующую силу;

8) основная масса граждан осуществляет власть (влияние) через институт демократических выборов;

9) плюрализм идей: отсутствие господствующей идеологии [Schwarz-mantel, 1987: 17–63; Dunleavy, O’Leary, 1987: 13–71; McFarland, 1969; Waste, 1987; McLennan, 1995].

Плюрализм допускает несколько различные объяснения распределения власти. Как и в элитизме, Э. Орум [Orum, 1978: 161] выделил два основных типа структур власти в городских сообществах, обнаруженных представителями плюралистического направления (см. рис. 2).

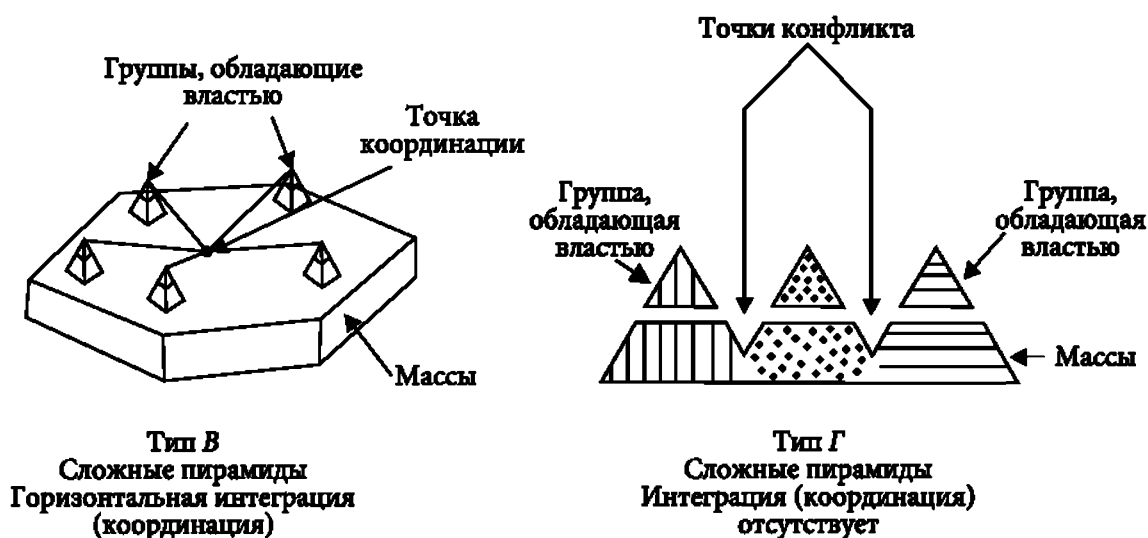


Рис. 2. Плюралистические модели власти

Оба типа представляют полицентричную структуру власти. Тип В Орум называет «первым среди равных». Здесь реализация целей каждого центра осуществляется в процессе координации и взаимодействия с другими центрами, обладающими приблизительно теми же ресурсами власти. Наиболее адекватно данная модель была представлена в исследовании Р. Даля в Нью-Хейвене [Dahl, 1961]. Полицентричная структура власти имеет место и в типе Г. Но в отличие от типа В здесь отсутствуют точки

контроля или интеграции центров власти. При этом границы сфер, над которыми центры осуществляют свою власть, не всегда четко выражены, а между центрами возникают конфликты при попытках расширить власть за пределы «своей» сферы. Данная модель характерна для исследований У. Сэйра и Г. Кауфмана в Нью-Йорке [Sayre, Kaufman, 1960] и Э. Бенфилда в Чикаго [Banfield, 1961].

Позднее на смену классическому плюрализму пришли иные версии плюралистической теории — «стратифицированный плюрализм» (Н. Полсби, Ч. Линдблом, Р. Волфинджер), «приватизированный плюрализм» (Г. Макконнелл, Р. Бауэр), «гиперплюрализм» (Ф. Вирт, Д. Ейтс, Р. Лайнберри, Т. Лови). В них, как уже отмечалось ранее, структура власти в демократическом обществе объяснялась несколько иначе. Главное отличие заключалось в том, что были признаны структурные преимущества отдельных групп (прежде всего бизнеса), обуславливающие их существенно бóльшие (по сравнению с другими группами) возможности реализовать свою волю в политике. Поэтому в вышеприведенных схемах высота (некоторых) пирамидок (которые обозначают группы, имеющие существенное влияние в городской политике) может быть с самого начала различной.

Существуют и несколько другие способы описания и графического изображения типов структуры власти в городских сообществах, в той или иной степени схожие с моделями, выделенными Орумом. В частности, Т. Кларк предлагает выделять четыре (возможных) типа структур власти⁶, в целом соответствующих четырем типам стратификационных систем⁷ (см. рис. 3).

Тип 1 («массовое участие») характеризуется высоким уровнем участия членов общности во всех типах решений. В отличие от типа 4 («плюралистического») акторы не специализируются в принятии решений в определенных сферах; в нем (как и в плюралистическом типе и в отличие от двух других типов) отсутствует существенная вертикальная дифференциация между лидерами и остальными участниками политики, а пул лидеров может сравнительно легко изменяться. Кларк полагает, что данный тип власти, отражающий простую эгалитарную систему

⁶ Кларк предпочитает термин «структура принятия решений».

⁷ Последние различаются Кларком по характеру горизонтальной и вертикальной дифференциации: 1) простая эгалитарная система (низкий уровень вертикальной и горизонтальной дифференциации), 2) сложная эгалитарная система (низкий уровень горизонтальной дифференциации, высокий уровень вертикальной дифференциации), 3) простая иерархическая система (низкий уровень горизонтальной дифференциации и высокий уровень вертикальной дифференциации), 4) сложная иерархическая система (сложная горизонтальная и вертикальная дифференциация [Clark, 1968g: 33–36]).

социальной стратификации, встречается редко, обычно в небольших общностях, где население принимает участие в голосовании по всем важнейшим решениям.

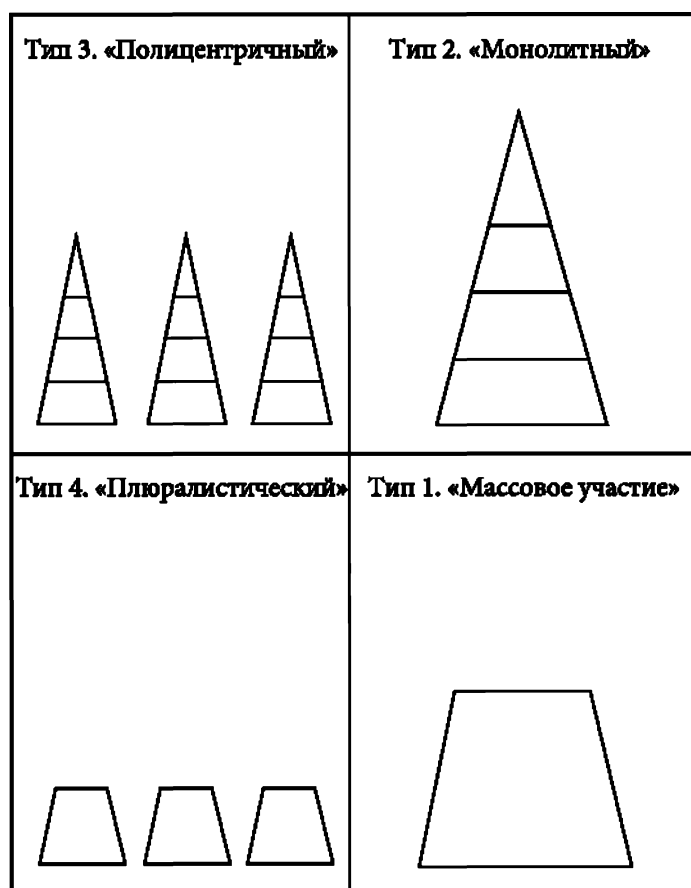


Рис. 3. Четыре типа структур принятия решений

Тип 2 («монолитный») представляет структуру власти, где небольшое число акторов, занимающих верхние этажи социальной иерархии, обладает существенно бóльшим влиянием, чем акторы среднего и низшего уровней. Данный тип был распространен во многих американских локальных сообществах в XIX — начале XX в. и соответствовал простой иерархической модели социальной стратификации.

Тип 3 («полицентричный») представляет конфигурацию власти, в которой выделяется несколько монолитных структур — по одной в каждой из значимых сфер принятия решений. По мнению Кларка, такую модель власти имеют многие американские города: властвующая элита, доминирующая во всех сферах городской политики, отсутствует, но есть довольно четкие структуры влияния в каждой из них⁸. Данная структура

⁸ В качестве примера Кларк ссылается на исследования Э. Бенфилда и У. Сэйра и Г. Кауфмана. У Орума это тип Г.

власти обычно соответствует сложной иерархической модели социальной стратификации.

Тип 4 («плюралистический») складывается при наличии соревнования в каждой из проблемных сфер; при этом иерархия и различия в политическом влиянии разных акторов умеренные. Такая структура власти, по мнению Кларка, типична для многих богатых американских городов: принятие небольшого числа наиболее важных решений характеризуется относительной гомогенностью при сохранении довольно широкого спектра проблем, которые решаются в пользу различных конфигураций акторов, специализирующихся в отдельных сферах [Clark, 1968g: 37–39]⁹. Как и у Орума, две модели скорее соответствуют плюралистическим интерпретациям распределения власти, две другие — элитистским¹⁰.

Истоки разных объяснений распределения власти в городских сообществах, как и различия между плюрализмом и элитизмом в целом¹¹, заложены в используемой методологии изучения власти и исследовательских приоритетах. Плюралистические теории опираются на следующие принципы и методы исследования социальной реальности: *позитивизм, бихевиорализм, методологический индивидуализм* и (в ряде подходов) *функционализм*. После Второй мировой войны политическая наука в США находилась под влиянием логического позитивизма. Его сторонники исходили из различения трех типов суждений: 1) верных по определению (логических суждений или тавтологий), 2) эмпирически верифицируемых суждений (позитивных или научных суждений) и 3) утверждений «лишенных смысла» (не являются ни истинными по определению, ни эмпирически верифицируемыми). Отталкиваясь от данной классификации, плюралисты утверждали, что в политической науке предыдущих периодов явно преобладали суждения последнего типа; между тем научный политический анализ требует формирования универсальных гипотез (законов) политики, которые могут быть эмпирически протестированы.

⁹ У Кларка плюралистическая модель получается более узкой по сравнению с другими исследователями, которые не всегда отличают ее от предыдущей модели.

¹⁰ Подобного рода схемы были предложены и другими исследователями (см., напр. [Johns, Kimbrough, 1968; Rossi, 1960: 398–399; Miller, 1970: 14–17; Mott, 1970b: 86–91; Rabinovitz, 1974: 343–356; Walton, 1968: 441–459]).

¹¹ Эти две традиции оказали наиболее существенное влияние на теорию и методологию исследования власти в городских сообществах; поэтому именно они находятся в центре нашего анализа. Марксистские исследования власти, получившие достаточно широкое распространение в 1960–1980-х годах и повлиявшие на процесс складывания современных версий элитизма и плюрализма специально рассматриваются нами в гл. XVI наст. изд.

Эти идеи легли в основу исследований власти в городских сообществах, проводимых сторонниками плюралистического подхода. Полсби, который наиболее четко сформулировал теоретико-методологические приоритеты плюралистического подхода, подчеркивал, что «выводы, претендующие на статус научных, должны быть верифицируемыми». Под этим он понимал две вещи: «Во-первых, верифицируемый ответ должен относиться к событиям в реальном мире, доступным более чем одному компетентному наблюдателю. Во-вторых, этот ответ должен быть дан в такой форме, которая позволяет его прямо или косвенно опровергнуть с помощью доказательств. Если никакие данные о реальном мире в принципе не могут опровергнуть утверждение, то его вряд ли можно считать научным или эмпирическим» [Polsby, 1980: 5]¹².

Позитивистская ориентация естественным образом вела к бихевиорализму — объяснению политики через изучение политического поведения, позволяющего (в отличие от изучения субъективных интенций, желаний и мотивов) выстраивать эмпирически верифицируемые суждения. Классики плюрализма — Бентли и Труман — стремились к созданию эмпирической теории, которая могла бы научно объяснить характер демократических процессов в американском обществе. «Плюрализм был очень популярным в американских университетах, поскольку обещал более адекватное объяснение политики, чем классические либеральные теории представительного правления. Он давал ответ на центральный вопрос политической науки, сформулированный Гарольдом Лассуэллом [Lasswell, 1936]: “Кто получает, что, когда и как?”» — отмечают Данливи и О’Лири [Dunleavy, O’Leary, 1987: 18].

Бихевиоралистская ориентация и влияние позитивистской методологии отчетливо проявились в классическом исследовании Р. Даля в Нью-Хейвене. Даль поставил цель эмпирически протестировать две различные гипотезы о характере распределения власти в городе — элитистскую и плюралистическую. Для этого он сформулировал операциональное определение власти, под которой он понимал «успешную попытку А заставить Б делать то, что тот иначе не стал бы делать» [Dahl, 1957: 202], и, опираясь на него, выявил тех, кто успешно инициировал или блокировал принятие решений в ситуациях открытого (наблюдаемого) столкновения предпочтений акторов. Исходя из того, что в каждой из сфер принятия ре-

¹² Поясняя данный принцип в контексте изучения власти в городских сообществах, Полсби отмечает, что для эмпирического подтверждения пропозиции о большей власти высшего социально-экономического класса по сравнению с низшим классом требуется (1) демонстрация результатов влияния этих классов на определенные решения и (2) указание на условия, при которых мы можем заключить, что высший класс не имеет больше власти, чем низший класс [Polsby, 1980: 5–6].

шений было зафиксировано влияние разных групп, а наиболее активную роль играли избранные населением (и потому зависимые от него) политики, Даль посчитал, что эмпирическая реальность не подтверждает тезис элитистов о «правлящей элите», стоящей на верхушке пирамиды власти. Аналогичные выводы были получены и в других исследованиях, опиравшихся на плюралистическую методологию: с помощью методов, акцентирующих внимание на наблюдаемых параметрах политического поведения (принятие политических решений), элит, т.е. групп, доминирующих на всем пространстве политического соревнования, обнаружено не было. При этом главное направление критики элитизма было связано именно с тем обстоятельством, что его представители изучали не столько политическое поведение само по себе, сколько косвенные и субъективные показатели потенциала влияния, которые не были четко продемонстрированы непосредственно в процессе принятия политических решений. Основной пафос критики «стратификационистов» со стороны Полсби [Polsby, 1980] и других плюралистов заключался в том, что *их идеи не получили эмпирического подтверждения*, которое может быть убедительным только при соотнесении конкретных суждений с результатами наблюдения за определенными формами политического поведения. При этом ставились под сомнение не только теоретико-методологические основания «стратификационной теории», но и, в какой-то мере, объективность и беспристрастность исследователей¹³.

¹³ Полсби даже выделил шесть «способов спасения стратификационной теории», к которым прибегают ее сторонники, когда сталкиваются с опровергающими ее доказательствами: 1. Аргумент «ложного сознания»: когда действия социальной группы не вписываются в объяснение, они признаются «иррациональными». 2. Аргумент «и другие»: когда те или иные ситуации не соответствуют ожиданиям аналитика, они признаются «тривиальными» или «нерелевантными». 3. Допущение «властного кома» (the «lump of power» assumption), отвергающее возможность осуществления власти людьми или группами, не находящимися на вершине статусной или экономической структуры. 4. Допущение «скрытости», позволяющее аналитику утверждать, что происходящее «за сценой» противоположно наблюдаемому. 5. Допущение «баланса власти»: когда внешне не обладающая властью экономическая элита на самом деле властью обладает, поскольку якобы занимает стратегическую позицию в социуме. 6. Ошибка «потенциала власти» (the «power potential» allegation): экономические (или социальные) элиты могли бы определять решения в общности, если бы захотели, и не делают этого только в силу отсутствия у них интереса к городской политике. У всех этих объяснений есть одна общая черта: их нельзя ни подтвердить, ни опровергнуть *в принципе*, и их «корректность» не связана с реальными фактами [Polsby, 1980: 67–68]. Оппоненты же полагали, что философия науки, на которую опирался Даль и его коллеги, была слишком ограниченной, сводящей научный поиск к простому тестированию гипотез и отвергавшей иные способы эмпирического исследования, в частности, изначально допускавшие возможность того, что власть структурирована и организована через клики, элиты, классы [Domhoff, 1978: 131].

Другим основанием плюралистической теории является методологический индивидуализм: все гипотезы о коллективах людей могут и должны, в конечном счете, сводиться к утверждениям об индивидуальных агентах. С этой точки зрения такие понятия, как «бизнес», «рабочий класс», «государство» следует понимать лишь как удобные обозначения для объяснения агрегированного поведения индивидов, составляющих эти группы или организации. Плюралисты предпочитают рассматривать поведение людей в контексте осознаваемых каждым конкретным актором своих предпочтений, которые можно эмпирически зафиксировать на основе выбора актором того или иного направления деятельности; тем самым они отвергают такие понятия, как «ложное сознание» и, в целом, объяснения, исходящие из каких-то надындивидуальных факторов. При этом власть, как уже отмечалось ранее, тесно увязывается с деятельностью конкретных акторов, а не с абстрактным детерминирующим влиянием безликих социальных структур, и потому измеряется в отношении конкретных людей и групп (а не структур и систем). Соответственно, общество и социальные общности рассматривались плюралистами как агрегации отдельных индивидов, деятельность которых обусловлена их интересами, как правило, рационально понимаемыми (в том смысле, что они осознают их и действуют в направлении их удовлетворения). Поэтому объяснение власти в общности требует анализа конкретных ситуаций и проблем, которые разрешаются во взаимодействии индивидов и групп, чья деятельность в значительной мере случайна и не (жестко) детерминирована социальными структурами. Власть привязана к определенным проблемам, и с этой точки зрения исследование класса, статуса и престижа не так необходимо, как это представлялось элитистам¹⁴.

Ориентация на проблемы и решения как предметные характеристики власти соответствует убеждению плюралистов в том, что человеческое поведение «управляется в значительной степени инерцией»: в случае, если их интересам ничто не угрожает, люди склонны вести себя как обычно, и лишь при возникновении угрозы их интересам они начинают действовать иначе. Таким образом, бездействие означает отсутствие у человека определенных интересов; поэтому выявить власть можно только в ситуациях открытого конфликта¹⁵. Кроме того, разделяемая плюралистами идея

¹⁴ Здесь их отличия от элитистов (социологов) наиболее заметны. Последние рассматривают властные отношения как один из аспектов человеческой деятельности, тесно связанный с другими аспектами; для них основная единица — социальная роль, отражающая стабильные и повторяющиеся действия людей в социальной системе.

¹⁵ По мнению некоторых комментаторов, исходя из этого можно прийти к заключению о том, что в некоторых сообществах власти нет вообще, поскольку в них не наблюдается сколько-нибудь серьезной политической активности и конфликта [Anton, 1963: 453]. Развернутая критика данного подхода, как уже отмечалось ранее, была сделана Бахрахом и Барацем, Льюксом и всеми, кто рассматривал власть как многомерное явление, существующее и без открытого конфликта интересов.

инерционности человеческого поведения поддерживает их приоритет изучения открытых форм поведения над репутационными индикаторами власти [Polsby, 1980: 116]¹⁶. Поведенческий крен отчасти обусловлен и в целом пессимистическими представлениями плюралистов относительно возможностей и необходимости рационального участия в политике широких слоев населения. Как и многие элитисты, они считают вполне естественным, что большинство людей не интересуются политикой и имеют смутное представление об общественно-политической жизни города. Это *homo civicus*; по сравнению с *homo politicus* они «заметно менее расчетливы, на их политический выбор более сильное влияние оказывают инерция, привычки, обычная лояльность, персональная привязанность, эмоции и мимолетные импульсы» [Dahl, 1961: 90–91].

Пессимистичны плюралисты и в оценках перспектив выработки общих генерализаций относительно феномена власти: в силу различия контекстов, проблемных сфер и ситуаций, в которых власть осуществляется, они склонны ориентироваться на создание не какой-то единой связанной теории власти, а на «разнообразные теории ограниченного диапазона, в которых бы использовались какие-то определения власти, соответствующие контексту исследования, но отличающиеся по существенным параметрам от определений, используемых в других исследованиях» [Dahl, 1957: 202]. Пессимизм преобладает и в отношении возможностей непосредственно экстраполировать выводы своих исследований на иные предметные области или временные периоды развития изучаемого социума. В частности, на вопрос: «Что из результатов исследования Нью-Хейвена может быть отнесено к другим городам или к Нью-Хейвену через 10 лет?» Полсби ответил следующим образом: «совсем немного или ничего», поскольку неизвестно, какие общие черты Нью-Хейвена и других городов обуславливают идентичность политических процессов [Polsby, 1980: 97].

¹⁶ Идея инерции, по мнению плюралистов, позволяет адекватно объяснять поведение «экономических и социальных нотаблей»: «Если главной работой банкира является банковское дело, плюралисты могут предположить, что он будет проводить основное время в банке, а не участвовать в принятии решений в локальном сообществе. Это предположение будет верным до тех пор, пока его деятельность и участие в принятии решений не продемонстрируют обратного. Опять же важно подчеркнуть, что это предположение не является в научном плане равнозначным противоположному предположению. Если мы полагаем, что банкир участвует в руководстве сообществом, то опровергнуть это представление практически невозможно, даже если оно совершенно неправомерно. В то же время легко увидеть, что банкир действительно участвует в руководстве сообществом, когда мы думаем, что он этого не делает, поскольку его активность делает факт его участия очевидным. При отсутствии соответствующих действий у нас нет оснований для утверждений о том, что банкир действительно управляет сообществом» [Polsby, 1980: 117].

Неотъемлемой составляющей плюралистической теории является понимание *текучести и изменчивости социума, наличия в нем постоянного конфликта между различными группами*¹⁷. Общества становятся все более сложными, дифференцированными, а социальные роли и институты — более специализированными¹⁸. Поэтому одной из важных тем становится объяснение оснований стабильности и социального порядка в условиях растущего многообразия, условий, обеспечивающих выполнение важнейших социальных функций. Однако большинство плюралистов в своих методологических посылах и эмпирической деятельности не прибегают непосредственно к функционалистским аргументам, а используют объяснения, подразумевающие значимую стабилизирующую роль ненамеренных последствий социальных действий. В частности, вслед за А. Токвилем многие плюралисты полагают, что развитие групп интересов обуславливает стабильность либеральной демократии, хотя люди и не задумываются об этом, когда вступают в групповые взаимодействия. Их аргументы являются «функциональными» в том смысле, что деятельность групп, институтов и целых социумов реализует определенные социальные запросы и потребности. Критики плюрализма связывают его с функционализмом, поскольку плюралисты «защищают либеральную демократию», что «нивелирует фундаментальное методологическое противоречие между плюралистическим фокусом на социальных расколах и конфликте с функционалистским фокусом на консенсусе», а плюралистическое государство и общество рассматриваются как цель модернизации [Dunleavy, O'Leary, 1987: 19–22; Hicks, Lechner, 2005: 64–69]¹⁹. Обычно плюралисты не занимают крайних позиций в идейно-политическом спектре, не являясь ни радикалами (социалистами), ни консерваторами. Критики справедливо относят их к «апологетам статус-кво в западных либеральных демократиях»²⁰, хотя

¹⁷ «Почему плюралисты отвергают идею о том, что *некоторые* группы обязательно доминируют в общности? Отчасти потому, что общности скорее изменчивы, чем постоянны в своих паттернах принятия решений» [Polsby, 1980: 116].

¹⁸ «Плюралистическая структура власти является сложной структурой власти: многие компоненты оказывают каузальное влияние на систему; акторы взаимозависимы; отношения между акторами существенно варьируются и изменяются вместе с изменениями временных коалиций, возникающих для решений отдельных проблем» [McFarland, 1969: 23].

¹⁹ В контексте рассуждений о связи плюрализма с функционализмом следует отметить и тот факт, что сам Т. Парсонс — ведущий представитель функционализма — разделял плюралистические взгляды [Parsons, 1969] и был жестким критиком Ч.Р. Миллса и его концепции «правящей элиты».

²⁰ «Наивное и (или) узко идеологическое празднование (celebration) западных демократий» — такую характеристику послевоенного плюрализма, данную марксистами, Д. Хелд посчитал вполне адекватной [Held, 1987: 186].

новейшие версии плюралистической теории бесспорно более критичны в оценках западной демократии и политических режимов [Dahl, 1985; 1998; Lindblom, 1977].

Более, чем другие течения современной политической мысли, плюрализм фокусирует внимание на процессах, характеризующих «вход» (input) в политическую систему. Плюралисты убеждены в том, что демократические политические институты играют центральную роль в формировании политики; они придают большое значение партийному соревнованию, влиянию групп интересов на политический процесс, свободным выборам, общественному мнению, независимым СМИ, критикуя элитистов за недооценку роли политиков и гражданских организаций. Как уже отмечалось ранее, они видели локус власти в деятельности (взаимодействии) различных акторов, подчеркивая широкий спектр политических возможностей и относительную неопределенность политики, которая не детерминирована структурными факторами, а оставляет место свободной игре политических сил. Государству в этой схеме отводится роль медиатора процесса управления, обеспечивающего баланс между соревнующимися группами интересов²¹. Властные (политические) отношения динамичны и во многом зависят от субъективной составляющей политики — мотивации, усилий и умений акторов бороться за свои интересы. В этом отношении плюралисты, с одной стороны, вполне оптимистичны в оценках современных либеральных демократий, с другой — считают необходимым сохранять условия для свободной политической конкуренции и потому выступают против централизации государственной структуры и попыток выстраивания жесткой «вертикали власти». Вместе с тем плюралисты, как они сами утверждают, готовы признать наличие «структуры власти» в тех ситуациях, когда одни и те же группы и лица доминируют в принятии решений в различных сферах. Но они категорически против убежденности элитистов в том, что какая-то группа *непременно* доминирует: «Главный вопрос к местному информанту должен быть не “кто руководит в сообществе?”, а “руководит ли кто-нибудь в сообществе?”» [Polsby, 1980: 112–121].

Как и другие теории, плюрализм находится в процессе непрерывной эволюции. Развитие плюралистической теории, коррекция и уточнение тех или иных оценок распределения власти в демократическом обществе стали следствием не только изменений, происходящих в социуме, но и результатом реакции на критику со стороны оппонентов. Появление *неоплюрализма* было связано с такими важнейшими новациями методологического характера, как 1) *расширение спектра участников политики путем включения в их число классов, а также групп, связан-*

²¹ Плюралисты «не любят» термин «государство» (state), предпочитая ему «политическое управление» (government).

ных с различными государственными структурами, и 2) признание роли структурного фактора в детерминации властных отношений. Под влиянием интенсивной критики за недооценку влияния бизнеса неоплюралисты вынуждены были обратить внимание на роль классовых акторов и связанных с ними организаций [Lindblom, 1977; Dahl, 1982]. При этом они стали допускать широкую вариативность форм властных взаимоотношений — от сравнительно децентрализованных и фрагментарных в США до относительно централизованных плюралистических систем в Скандинавии («корпоративистский плюрализм») [Dahl, 1982: 67–68]. В «Дилемме плюралистической демократии» Даль стремится найти баланс между традиционным плюралистическим акцентом на многообразии возможных оснований власти и разнообразием реальных конфигураций властных отношений. Этот вариант плюрализма, с одной стороны, продолжает традиционные сюжеты классического плюрализма и воспроизводит основные элементы его когнитивной конструкции (гетерогенность социальных расколов, групп интересов, важность электоральной политики и др.), с другой — он оказывается способным учесть роль классовых организаций, корпоративистские отношения, «соединяя в себе плюралистическую открытость источников власти с акцентами на классовых и государственных акторах (например, конфедерациях профсоюзов и классовых партий, политиках и публичных организациях, таких как банки)» [Hicks, Lechner, 2005: 59–60].

Эволюция плюралистической теории была во многом обусловлена и другим направлением теоретической критики классического плюрализма — за его неспособность выйти за пределы ситуационных факторов в объяснении распределения власти (см. [Poulantzas, 1973; Block, 1977: 6–27; Alford, Friedland, 1985; Льюкс, 2010]). Плюралисты традиционно пренебрегали ролью социальных и экономических структур, непосредственно влияющих на результаты государственной политики (процессы, решения, действия), и недооценивали деятельность, обуславливающую формирование данных структур. Однако Линдблом и другие неоплюралисты фактически признали наличие структурных преимуществ (biases), заложенных в самой природе капиталистического государства, и стали рассматривать их в качестве оснований групповой и классовой власти²². В этом отношении определенное влияние на эволюцию плюрализма оказало и распространение институционализма в политической науке. Но плюралисты сохранили акцент на свободе деятельности, которую имеют акторы в условиях действия структурных факторов. Струк-

²² Линдблом подчеркивал, что политическая роль бизнеса не ограничивается ролью обычной группы интересов: в большинстве случаев его активность является лишь «дополнением к его привилегированной позиции» [Lindblom, 1977: 193].

турные и системные ограничения рассматриваются как зависимые от действий агентов, а сами действия агентов могут выступать в качестве источников структурных ограничений.

В результате этих новаций исследователи плюралистической ориентации скорректировали некоторые традиционные постулаты, сделав оценки состояния демократии менее оптимистическими. В современных версиях теории партийная политика уже не играет такой важной роли в силу очевидного снижения роли социального (классового) фактора в механизме политической мобилизации населения, обусловленного изменениями в структуре общества, ограничением возможностей профсоюзов и общим ослаблением связи между профессиональными позициями людей и их политико-идеологическими ориентациями. Представительные институты не обладают достаточными ресурсами для осуществления эффективного контроля над государственной политикой, а власть все более концентрируется в исполнительных органах; дополнительные трудности создает передача значительных управленческих функций и полномочий агентствам, деятельность которых строится в значительной степени автономно от демократических (представительных) структур. Политическая конкуренция не является в полной мере свободной в силу существенного неравенства возможностей различных групп и привилегированной позиции бизнеса.

Эти и другие проблемы, трудности и проявления ограниченности демократического потенциала сегодняшних западных политических систем фактически предопределили появление модели «деформированной полиархии», которая была принята современными плюралистами. По сравнению с классической версией в ней отмечается противоречие между формальным политическим равенством и очевидным неравенством в обладании реальной властью, обусловленным характером социально-экономической системы капиталистического общества. В обществе формируется «дуальная полития» (dual polity): государство, с одной стороны, зависит от электоральной конкуренции, влияния групп интересов и общественного мнения, с другой — оно вынуждено реагировать на открытое или латентное давление бизнеса, осуществляемое на основе его экономического потенциала и через солидное представительство в политических структурах. Влияние бизнеса проявляется не только в продвижении базовых интересов корпораций, но и в поддержании самой капиталистической экономической системы и воспрепятствовании появлению и популяризации альтернативных концепций организации экономики. В результате плюралистическая политика фактически не охватывает сферу принятия решений по стратегическим вопросам функционирования и развития экономической системы. Вместе с тем в отличие от радикальных элитистов и марксистов, уверенных в том, что

бизнес доминирует в принятии всех основных решений, неоплюралисты полагают, что в условиях деформированной полиархии многие важнейшие вопросы (например, касающиеся международной политики или национальной безопасности) остаются под контролем граждан [Dunleavy, O'Leary, 1987: 297–299].

Изменились и взгляды плюралистов (неоплюралистов) на характер и особенности функционирования современного государства. В традиционном плюрализме государство рассматривалось как структура, представляющая интересы различных групп, деятельность которой отражает представительный характер демократической политической системы. Неоплюралисты предложили модель «профессионализированного государства», в котором плюрализм опирается прежде всего на фрагментированную систему управления, развитие специализированных форм политического участия и возрастание доли профессионалов (юристов, экономистов, архитекторов, инженеров и др.) в государственном аппарате и в первую очередь на уровне местной власти и квазигосударственных организаций. Последнее обстоятельство способствует возрастанию влияния профессионалов в процессе реализации публичной политики, а также повышению роли экспертных сообществ, участвующих в формировании определенных стандартов деятельности государственных служащих и в ее экспертизе. Однако рост специализации и профессионализации управления, признают неоплюралисты, неизбежно ограничивает потенциал участия рядовых граждан, негосударственных организаций и групп интересов в политике и тем самым повышает автономию специалистов и профессионалов в управленческой деятельности; кроме того, он ведет к возрастанию количества проблем, требующих политического решения. Главным направлением нейтрализации неблагоприятных последствий этих тенденций призвана стать фрагментация государственного управления и укрепление внутригосударственной системы контроля за деятельностью его отдельных структур [Ibid.: 300–304].

В исследовании власти в городских сообществах неоплюрализм материализовался в теории «городских режимов». Несмотря на то что среди исследователей нет полного единодушия в оценках ее академической принадлежности, большинство связывает ее именно с плюралистической традицией (см., напр. [Judge, 1995: 13–34; Lauria, 1999: 125–139; Davies, 2002: 301–322; Harding, 2009: 27–39; Mossberger, 2009: 40–54] и др.). Поскольку другой составляющей теории городских режимов стал политэкономический подход²³, теорию можно считать «гибридом полит-

²³ Поэтому в научной литературе теории «машин роста» и «городских режимов» часто считают проявлениями (разновидностями) политэкономического подхода к городской политике (urban political economy).

экономических и плюралистических подходов в политической науке» [Dowding, 2001: 7]. Политэкономическую составляющую теории Стоуна образуют концепция публичного выбора, в центре внимания которой находится процесс обеспечения городскими услугами (см. [Tiebaut, 1956: 416–424; Ostrom, Tiebaut, Warren, 1961: 831–842; Bish, 1971]), а также «Ограниченность города» Пола Питерсона, в которой развитие города увязывается с потребностями укрепления городского экономического потенциала, позволяющего успешно конкурировать с другими городами [Peterson, 1981]. К ней относятся и марксистские подходы, которые также фокусируют внимание на обеспечении услугами, но в отличие от предыдущих подходов более ориентированы на проблемы коллективного потребления²⁴.

Синтез политэкономии и плюрализма привел к появлению теоретического конструкта, сохраняющего генетическую связь со своими идейными предшественниками и при этом заметно отличающегося от них. Под влиянием политэкономических подходов концепция городских режимов уделяет существенное внимание вопросам экономического развития города, ставя их в центр исследовательского интереса. Однако плюралистическая составляющая обеспечивает ей меньшую «детерминистичность» и «экономизм» и, соответственно, большую роль собственно политики с ее фрагментарностью, вариативностью и несводимостью к исключительно экономической проблематике²⁵. При этом в отличие от элитизма теория городских режимов подразумевает, что в сложном и в значительной степени фрагментированном мире XXI в. вряд ли какая-то отдельная группа способна осуществлять монопольный контроль над общественно-политической жизнью. В то же время она не допускает той степени текучести и открытости, которая свойственна плюралистическим теориям. Городская политика рисуется уже не как свободная игра

²⁴ Если Питерсон рассматривает экономическое развитие как процесс, обеспечивающий реализацию интересов жителей города, то марксисты видят в экономическом развитии прежде всего реализацию интересов капитала, которые часто противостоят интересам остального населения.

²⁵ В частности, вслед за Ч. Тилли [Tilly, 1984], Стоун отвергает взгляд на общество как на цельный функциональный механизм. В обществе нет единой системы представлений, норм и принципов; для него характерны социальная и политическая фрагментация и текучесть. Поддержание единства социального мира обеспечивается «сравнительно гибкой сетью институциональных соглашений (arrangements)». Преференции акторов флюидны и существенно зависят от ситуационных факторов. «В некотором смысле рисуемый Тилли мир является хаотичным; его связи очень свободны, и большинство процессов протекает без активного вмешательства группы лидеров». В этом фрагментированном мире проблемой является достижение необходимого уровня кооперации между различными элементами социума в отсутствие общей управляющей структуры и идеологии [Stone, 1989: 226–227].

политических сил, действующих в условиях беспристрастных государственных структур; политика в городе структурирована и во многих аспектах стабильна в силу превалирования тех или иных коалиций в основных сферах городской общественно-политической жизни; сформировавшиеся режимы могут обеспечивать стабильное доминирование тех или иных групп, входящих в правящую коалицию²⁶.

Э л и т и з м имеет ряд общих теоретико-методологических оснований с плюралистической теорией. В целом элитисты разделяют позитивистскую методологию с ее ориентацией на изучение эмпирических данных с помощью использования строгих методов эмпирического исследования, получивших развитие в естественных науках. Классики элитизма стремились сформулировать универсальные законы («закон железной олигархии» Михельса), опирающиеся на устойчивые характеристики природы человека и логику социальной организации; за внешним фасадом демократических институтов и различными формами политической организации они обнаруживали закономерности возвышения и падения правящих элит. Однако отнюдь не всегда им удавалось сформулировать четкие эмпирически тестируемые пропозиции. По мнению критиков, утверждения элитистов — как классических, так и современных — нередко были довольно «расплывчатыми» и даже «тавтологичными», а тексты «несистематическими и импрессионистскими» [Dunleavy, O'Leary, 1987: 146; Polsby, 1980]. Трудности строгого следования требованиям позитивистского подхода в эмпирических исследованиях приводили к тому, что используемые элитистами методы не вполне соответствовали его стандартам²⁷. При этом им приходилось фокусировать внимание не на власти как таковой, а на иных вещах (социальном происхождении, взаимоотношениях между различными группами элиты, их ценностях и т.п.), хотя и (возможно) связанных с властью²⁸.

Очевидным «нарушением» строгих классических позитивистских канонов можно считать появление двухмерных концепций власти (П. Бахрах и М. Барац), обычно ассоциирующихся с *неоэлитизмом*. Идея о том, что власть может проявляться в не-действиях при отсутствии открытого конфликта предпочтений, жестко контрастировала с «одномерными» плюралистическими концепциями, связывавшими власть только с наблюдаемым противостоянием между акторами, в котором одна из сторон навязывает свою волю другой в процессе принятия политических решений. В целом стремление выйти за пределы жесткого позитивист-

²⁶ Подробнее о теории городских режимов см. в гл. VII наст. изд.

²⁷ Речь идет прежде всего о репутационном методе исследования власти. Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

²⁸ Именно за это их более всего критиковали плюралисты.

ского подхода к объяснению власти стало общим вектором развития методологии элитистских (как, впрочем, и плюралистических) исследований власти в городских сообществах.

В этом контексте следует отметить сильное влияние Вебера, считающегося одним из основателей современного элитизма. Вебер также стремился к созданию систематической социальной науки, но не считал возможным непосредственно использовать методы естественных наук для объяснения социальной деятельности, поскольку они не могут в полной мере учесть ее мотивов. По Веберу, адекватное объяснение социальной деятельности требует понимания значения, которое она имеет для ее участников. Объяснения в социальных науках всегда остаются вероятностными и «недоказуемыми» с помощью критериев, используемых в естественных науках. Однако обобщения могут быть сделаны с помощью «идеальных типов» — конструкторов, позволяющих выделять и сравнивать определенные эмпирические феномены, устанавливая аналитические связи между отдельными фрагментами реальности.

Как и неоплюрализм, элитизм подчеркивает ограниченный характер представительства различных интересов в либерально-демократической политической системе, обусловленный как доминирующим положением бизнеса, так и корпоративистскими и технократическими тенденциями в развитии государственного управления. Признание демократии как реальной формы функционирования политической системы (а не мифа) было сделано современными элитистами с большими оговорками. После Шумпетера демократия стала рассматриваться в основном как процедура легитимации власти элиты; иные версии, допускавшие более существенную роль граждан и общественных организаций, отвергались как малореальные, а для некоторых элитистов — и как создающие проблемы для стабильности либерально-демократической системы в силу «иррациональности масс». По сравнению с плюралистами элитисты претендуют на менее идеализированное объяснение структуры власти — как в городских сообществах, так и в обществе в целом. Они критичнее оценивают возможности таких демократических институтов, как выборы, легислатуры, партийное соревнование, гражданские организации, СМИ, «демократическое кредо» и др.²⁹ Элитисты не при-

²⁹ По мнению некоторых исследователей, различия между плюралистами и элитистами проявляются не столько в результатах исследований, сколько в «идеологических схемах, с помощью которых они их представляют и интерпретируют... Различие лежит в том, что они *надеялись* (курсив. — В. Л.) обнаружить, а не в том, что на самом деле обнаружили». Поскольку ожидания Хантера (в контексте нормативных представлений о современной демократии) были выше, чем у Даля, он оказался значительно более разочарованным в оценках демократичности политической системы Атланты по сравнению с далевским восприятием политической жизни Нью-Хейвена [Newton, 1975: 8–9].

нимают идею текучести и изменчивости политической власти, лежащую в основании плюралистического объяснения политики; изменения и подвижность политики относятся главным образом к ее низшему уровню и тем проблемам, которые не являются первостепенными для наиболее влиятельных акторов. Они склонны видеть кумулятивность власти, структурные основания политики и стабильные преимущества отдельных групп, заложенные в институтах и социально-экономической системе³⁰; по сравнению с плюралистами в своих когнитивных моделях они отводят значительно более существенную роль не собственно политическим, а социальным, экономическим, идеологическим и другим факторам жизнедеятельности социума, обеспечивающим политическое доминирование элит. Сторонники радикального элитизма — наиболее востребованной версии элитизма в эмпирических исследованиях власти в городских сообществах — полагают, что локус власти вышел за пределы демократических институтов, которые не в силах предотвратить монополизацию реального влияния; при этом центр государственной власти находится в исполнительных и бюрократических структурах, концентрируясь в руках ограниченной группы лиц. Представители публичной власти обычно рассматриваются как находящиеся в той или иной степени зависимости от бизнеса, их деятельность имеет тенденцию защищать интересы высших классов, из которых прежде всего и рекрутируется административная элита. Национальные элиты поддерживаются региональными и местными элитами, интересы которых реализует система принятия решений на субнациональном уровне. Таким образом, плюрализм проявляется только на уровне второстепенных (для элиты) проблем, а доминирование бизнеса заметно на всех уровнях власти.

Представители радикального элитизма не разделяют уверенности плюралистов и демэлитистов в том, что правовая система современных демократических государств представляет собой универсальную систему правил и принципов, одинаково и беспристрастно применяемую ко всем членам социума. Они более склонны считать ее средством легитимации существующего порядка, создающим иллюзию того, что в обществе обеспечивается правление закона. Право — это скорее символ, миф или обряд, а не реальность; оно строго применяется лишь в отношении обычных граждан, но не элиты. В праве часто заложены преимущества и выгоды тех или иных групп, а трудности в реализации законов,

³⁰ По сравнению с классиками элитизма современные исследователи уделяют большее внимание структурным и институциональным факторам, что обуславливает понимание большей зависимости элит от внешних факторов, прежде всего от экономических детерминант и общественного мнения; тем самым объяснение структуры и характера власти стало глубже и реалистичнее.

снижающие возможности граждан обеспечивать свои права, обусловлены не организационными проблемами и естественной сложностью государственного управления, а соответствующим влиянием элитных групп, контролирующих средства их воплощения. В административных и юридических подразделениях государственного аппарата преобладают представители привилегированных групп, которые отождествляют общественный интерес с интересами элит; огромное число юристов работает на бизнес, защищая интересы корпораций.

При объяснении взаимоотношений между государством и влиятельными экономическими группами интересов радикальные элитисты высказывают сомнения относительно возможностей государства эффективно препятствовать лоббированию частных интересов корпораций в ущерб интересам общества в целом. При этом и законодательный процесс, и сама деятельность государства по регулированию экономической сферы в целом поддерживают доминирующую позицию крупного бизнеса путем ограничения внешних и внутренних источников конкуренции и стимулирования спроса. Инициативы по регулированию рынка часто исходят от самих экономических субъектов, заинтересованных в его стабилизации; сегодня государство в развитых странах поддерживает бизнес, в том числе и путем контрактных отношений с корпорациями, многие из которых работают на государство, например в оборонной сфере. Наряду с ВПК непосредственное сотрудничество государства и крупного бизнеса наблюдается и в других сферах, например в здравоохранении [Dunleavy, O'Leary, 1987: 146–148, 178–179, 180–184].

В понимании роли государства среди элитистов наблюдаются существенные разногласия. П. Данливи и Б. О'Лири выделяют три аналитических модели государства в современном элитизме: автономную, корпоративистскую и контролируемую извне. *Автономная модель* [Krasner, 1978; Scocpol, 1985: 3–37; Nordlinger, 1981] стала популярной с конца 1970-х годов. Ее сторонники с самого начала противопоставили себя тем направлениям политической мысли, в которых государство рассматривалось как в существенной степени зависимое от каких-то иных социальных сил. В «общественно-центричных» (society-centered) моделях государства (к которым несмотря на все их различия между собой относятся плюралистические, корпоративистские, неомарксистские и некоторые элитистские версии) подразумевается, что наиболее влиятельные социальные акторы так или иначе контролируют государство, которое в их вокабуляре ассоциируется с «пешкой», «машиной» или «отражением». «Государственно-центричная» (state-centered) модель в определенной мере реабилитирует классическую теорию элиты, утверждая, что «преференции государства, по крайней мере, не менее важны, чем преференции гражданского общества при определении того, что делает

или не делает государство; демократическое государство часто бывает не просто автономным, поскольку действует в соответствии со своими предпочтениями, но и совершенно автономным, когда делает это даже вопреки требованиям наиболее влиятельных групп гражданского общества» [Nordlinger, 1981: 1; Dunleavy, O'Leary, 1987: 190]. На ее формирование повлияли и неомарксистские концепции относительной автономии капиталистического государства³¹.

В *корпоративистской модели* государство и общество представлены как тесно связанные между собой в силу сращивания государства с различными группами интересов. В отличие от плюрализма, предполагающего соревнование групп интересов при относительной нейтральности государства, корпоративизм представляет собой такой способ представительства интересов, в котором отдельные группы фактически обладают монопольным влиянием на государство. При этом именно государство играет главную роль в организации участия групп в политике [Schmitter, 1974: 85–131; 1997: 14–22; Williamson, 1989; 2010]. Ф. Шмиттер определил корпоративизм как «систему представительства интересов, элементы которой представляют собой ограниченное число обязательных, не конкурирующих между собой, иерархически организованных и функционально дифференцированных единиц, признанных, лицензированных или созданных государством и наделенных монополией на представительство определенных интересов в обмен на ту или иную степень правительственного контроля за подбором их лидеров и артикуляцией требований и поддержки» [Schmitter, 1974: 96]. Возникновение неокорпоративизма³² связано с двумя взаимосвязанными процессами — 1) с формированием государства благосостояния, стимулировавшим стремление социальных групп к созданию мощных организаций для

³¹ Э. Нордлинджер выделяет три возможных формы автономии государства — мягкую, среднюю и сильную: 1) государственные служащие действуют в соответствии со своими собственными предпочтениями в ситуациях, когда предпочтения общества от них существенно не отличаются; 2) представители государства стремятся изменить предпочтения общества, убедив большинство в преимуществах своей позиции; 3) политические элиты ориентируются на свои предпочтения, которые явно противоречат предпочтениям общества [Nordlinger, 1981: 9, 11, 27–38]. Подробнее о «государственно-центричных» подходах см. [Amenta, 2005: 96–114].

³² Обычно выделяется две формы (версии) корпоративизма. Традиционная версия (Шмиттер предпочитает термин «государственная»), обозначает практики, характерные для авторитарных и фашистских режимов, в которых государство функционировало как система корпораций, имевших монополию на представительство определенных социальных групп. Современная форма корпоративизма (неокорпоративизм, или социетальный корпоративизм) формируется в либерально-демократических странах, сохраняя систему гражданских и политических прав и демократические институты.

представительства своих интересов на национальном уровне и 2) с развитием крупного корпоративного бизнес-сектора, с одной стороны, и мощным профсоюзным движением — с другой. В этих условиях реализация целей государства и социальных элит становится возможной при их тесном пересечении; политические и экономические элиты имеют общие интересы в контроле за своим окружением, что стимулирует кооперацию между ними. Тем самым государство оказывается «оккупированным» различными элитами, которые не столько соревнуются между собой (как в демэлитистских объяснениях), сколько находятся в состоянии тесной кооперации друг с другом, при этом не составляя единой группы (как полагают радикальные элитисты).

Модель *внешнего контроля государства* (*externally controlled machine model*) рассматривает государство как инструмент в руках элит. Демэлитисты считают, что государство управляется политиками, которые побеждают в борьбе за государственную власть, ведущуюся в рамках демократических институтов. В этом контексте они довольно близки к плюралистическим объяснениям. Отталкиваясь от идеи Вебера о возможности и необходимости контроля государственной бюрократии со стороны демократически избранных политиков, они видят в нем основание и опору демократической системы [Хигли, Пакульский, 2008: 67–84; Dye, Zeigler, 2008]. В иных версиях данной модели государство рассматривается как зависимое не столько от политических (государственных, административных) элит, сколько от социальных элит, находящихся вне непосредственной сферы государственного управления. Их доминирование осуществляется не в процессе электоральной борьбы и партийного соревнования, а с помощью иных, часто непубличных механизмов политического влияния. Обычно в качестве властвующей элиты в обществе рассматриваются экономические элиты, включающие в себя собственников и руководителей крупнейших корпораций и других экономических и финансовых организаций [Mills, 2000; Domhoff, 1998; Dye, 2001]. Менее распространена «технократическая» версия, делающая акцент на знании, образовании и экспертизе как факторах, обуславливающих доминирование элиты. Однако во всех вариантах данного подхода государство рассматривается как относительно пассивный инструмент в руках небольших групп людей [Dunleavy, O'Leary, 1987: 185–189, 193–197].

Концепция контроля государства со стороны социальных (экономических) элит оказалась наиболее востребованной при изучении власти в городских сообществах, особенно в ранних и классических исследованиях (Р. и Х. Линд, Ф. Хантер). В теории «машин роста», которую многие исследователи рассматривают в качестве современной версии элитизма [Harding, 2009: 33], стратегическая роль бизнеса в городской политике

получает «политэкономическое» обоснование. В нем внимание фокусируется на источниках и причинах особой заинтересованности местных властей в росте, рассматриваемом ими в качестве главного приоритета своей деятельности; исследования, выполненные в русле данного подхода, раскрывают процесс принятия решений в экономической сфере, инициируемых коалициями роста, в которых бизнес играет ключевую роль.

В целом эволюция соперничающих традиций приводит к их естественному сближению; разногласия становятся не такими жесткими, и многие позиции все более разделяются представителями различных школ. В ряде ситуаций очень непросто провести четкую демаркацию школ, тем более в контексте наличия «жестких» и «мягких» интерпретаций обеих школ и своеобразных теоретико-методологических гибридов типа «плюралистического элитизма»³³. Закономерным отражением процесса сближения соперничающих парадигм стала популярность концепции городских режимов, сумевшей преодолеть недостатки более ранних подходов и в какой-то мере объединить академическое сообщество.

³³ Показательным в этом отношении является и «смягчение» отношения к плюрализму со стороны его потенциальных и актуальных критиков. «Теперь мы все плюралисты» — такова естественная реакция на происходящие в нем изменения. «Мы плюралисты в том смысле, что признаем диверсификацию и неизбежный “социальный плюрализм” больших городов, мы плюралисты, поскольку признаем “процесс” конкуренции между группами; но мы не обязательно “нормативные плюралисты” (если последнее рассматривается как защита либерального капиталистического общества)» [Judge, 1995: 30–31].

VII. Современные модели эмпирического исследования власти в городских сообществах: теории «машин роста» и «городских режимов»

Появление теорий «машин роста» и «городских режимов» стало началом современного этапа в более чем полувековой практике эмпирических исследований власти в городских сообществах. Основные постулаты *теории «машин роста»* были сформулированы Харви Молотчем в 1976 г. [Molotch, 1976: 309–355], однако широкое признание она получила уже после публикации его совместной с Джоном Логаном монографии «Судьбы города» [Logan, Molotch, 1987]. Впоследствии теория стала популярной среди американских исследователей и получила вместе с теорией «городских режимов» признание за пределами США.

Теория «машин роста» стала альтернативой не только ранним элитистским и плюралистическим моделям исследования структуры власти, но и неомарксистским подходам, которые получили широкое распространение в 1970–1980-х годах (Дж. О’Коннор, С. Кокберн, Дж. Лоджкин, Э. Хэйес, М. Кастельс, П. Саундерс). В последних был сделан акцент на значимости классового фактора и «системной» природе власти капитала в принятии городских решений; конкретной деятельности участников городской политики уделялось существенно меньшее внимание. В этом отношении теории «машин роста» и «городских режимов» обозначили возвращение к принципиальным аспектам традиционных дебатов и объяснению паттернов городской политики путем рассмотрения действий и взаимодействий основных акторов.

Теория «машин роста» выступила с претензией на *объяснение ведущей роли бизнеса без элементов детерминизма и структурализма (но с учетом структурных оснований политики)* и тем самым на снятие противоречия между традиционными интерпретациями распределения власти в современном городе — плюрализмом, элитизмом и марксиз-

мом [Domhoff, 1986: 73]. При этом она более, чем ранние элитистские и плюралистические подходы, учитывала влияние внешних факторов в формировании стратегий роста и развития города [Harding, 2009: 364]. Позиционируя свою теорию в структуре имеющихся подходов, Логан и Молотч обращают внимание на необходимость расширения спектра исследовательских задач, который не исчерпывается традиционным «кто правит?», а включает и ответ на вопрос: «С какой целью?» [Logan, Molotch, 1987: 50]. Для понимания городской политики важно не только выявить степень единства и разногласия между акторами в континууме «плюралистическая конкуренция — олигархия», по поводу которой и велись дебаты между плюралистами и элитистами, но и показать ее содержание, выделив важнейшие проблемы и источники заинтересованности основных акторов в определенном способе их разрешения.

Такой проблемой для любого города является его *рост*, важнейшими индикаторами которого выступают увеличение численности населения, развитие финансовой активности, коммерции, строительства, интенсификация использования земли и т.п. Рост — это не просто одна из нескольких равнозначных проблем (issues), а «политическая и экономическая суть практически любой территории» [Molotch, 1976: 309–310]; его особое место в структуре городской политики обусловлено тем, что он может обеспечить богатство и существенные преимущества определенным акторам. Поэтому естественное стремление к росту формирует консенсус между элитными группами независимо от их расхождений по любым другим проблемам, в том числе и относительно выбора оптимальной стратегии роста. Эти расхождения не могут рассматриваться в качестве основания для утверждений о децентрализации (плюрализации) власти; они имеют сравнительно второстепенный характер по отношению к доминирующему «консенсусу роста». По мнению Логана и Молотча, консенсус между участниками коалиции роста проявляется и в том, что они соглашались относительно спектра проблем, несогласие по которым может быть вынесено в сферу публичной политики [Ibid.: 50–51].

Приоритет роста и экономического развития в структуре городской политики сложился давно, практически с момента образования городов. Несмотря на появление сил, оппозиционных росту (профсоюзы, экологические движения и др.), практически они были не в состоянии бросить ему серьезный вызов. Поэтому в американской истории никогда не было значительного сопротивления стратегии и идеологии роста; большинство граждан рассматривало рост как фактор, способствующий процветанию территории и его жителей, и потому поддерживали усилия тех, кто обеспечивал создание и развитие городского пространства. Поддержка роста закреплялась в культурных традициях и идеологических паттернах, обозначавших связь между ростом и благосостоянием людей

[Molotch, 1976: 315; Logan, Molotch, 1987: 53, 60–62)]¹. Чтобы мобилизовать общественное мнение в этих целях, элиты обычно обещают новые рабочие места, причем не только в основных индустриальных сферах, но и в жилищном строительстве, коммерции, сервисе и других сегментах городской жизни, которые растут вместе с ростом города. Именно рост как таковой является «основной идеологической опорой машин роста» [Molotch, 1976: 320].

Движущей силой роста выступают группы людей, наиболее в нем заинтересованные; они образуют «коалиции роста», включающие в себя тех, кто поддерживает курс на развитие территории и участвует в его реализации. Естественно, *наиболее заинтересованными участниками являются бизнесмены, которые получают непосредственную выгоду от развития городской экономики и инфраструктуры*. Именно предприниматели, их активность была и остается основой формирования городской системы, определяющей их возвышение и упадок [Logan, Molotch, 1987: 52].

Ключевая роль в теории «машин роста» отводится владельцам городской земли и недвижимости, а *главной темой городской политики выступает рациональное (эффективное) использование земли* [Molotch, 1976: 310–312; Dye, 1986: 31–35]. Критерием рационального использования земли считается величина прибыли, полученной ее владельцами. Здесь теоретики «машин роста» используют традиционное для марксизма различие между потребительной и товарной стоимостью, соглашаясь с тем, что интенсификация использования земли и рост осуществляются не ради удовлетворения потребностей населения, а прежде всего в интересах собственников. Опираясь на идеи марксистского исследователя Д. Харви [Harvey, 1973], Логан и Молотч выделяют два способа оценки города. Первый — рыночный, учитывающий его товарную стоимость (exchange value); второй — потребительский, отражающий совокупность благ, получаемых в результате использования городской собственности (use value). Исследователи отмечают, что городское пространство и земля все более оказываются объектом «товаризации» (commodification), а в центре политической борьбы — конфликт между группами, имеющими разные приоритеты в отношении использования городского пространства.

Почему именно земля является важнейшим фактором влияния на структуру власти в городских сообществах? Теоретики «машин роста» подчеркивают тот факт, что *только земля находится под контролем городских экономических элит*. В отличие от других ресурсов земля не может быть перемещена в пространстве, и поэтому собственники земли более

¹ «Рост для гражданских лидеров Северной Америки — то же самое, что публичность для голливудских “звезд”; нет такой вещи, как плохой рост, и его не может быть слишком много» [Leo, Anderson, 2006: 169].

других заинтересованы в кооперации с теми, кто связывает свое благополучие с городом. Другими существенными экономическими ресурсами распоряжаются национальные институты — корпорации, банки, страховые компании, инвестиционные фирмы и структуры центрального правительства, располагающиеся за пределами локальных сообществ [Dye, 1986: 30–31]. «Близость к земле» как важнейшему ресурсу власти предопределяет доминирование в городской политике собственников земли, торговцев недвижимостью, банкиров, местных инвесторов, финансистов и руководителей крупнейших предприятий. Эти группы более других заинтересованы в максимизации стоимости принадлежащей им земли и недвижимости; их интересы непосредственно привязаны к определенной территории, с которой у них ассоциируются возможности реализации своих жизненных перспектив.

Важную роль в «коалиции роста» обычно играют и руководители строительных организаций, юристы, риелтерские фирмы, сервис, медиаструктуры и др., т.е. те, в ком собственники земли особенно нуждаются, в том числе и для привлечения негородского капитала. Все они выигрывают от городского строительства, развития инфраструктуры и других видов коммерческой активности в городе. Наряду с ними в «коалициях роста» могут участвовать и «вспомогательные игроки» (*auxillary players*) — университеты, спортивные и культурные учреждения, профсоюзы², мелкие предприниматели, СМИ³, корпоративный капитал. Последний, по мнению Логана и Молотча, как правило, не имеет такой же сильной мотивации в максимально интенсивном использовании каких-то конкретных территорий, как городские экономические элиты. Однако его представители заинтересованы в поддержании «идеологии роста», которая «делает их уважаемыми людьми». Отсутствие их в публичной местной политике, отмечавшееся рядом исследователей (Э. Бенфилд, Р. Даль, Р. Шульце), не означает, что у них нет потенциала влияния,

² Хотя лидеры профсоюзов нередко находятся в конфликте с предпринимателями и собственниками по отдельным проблемам, в вопросах роста они обычно являются партнерами, поскольку рост рассматривается ими как положительный фактор (рабочие места), а иные последствия не вполне учитываются [Logan, Molotch, 1987: 81–82]. По этой причине политика роста часто поддерживается и рабочим классом.

³ Домхофф подчеркивает, что особая роль СМИ в «коалициях роста» обусловлена тем, что они не привязаны к каким-то отдельным городским территориям и потому могут стать посредником в урегулировании противоречий между группами интересов. Что касается мотивации участия СМИ в «коалициях роста», то ее остроумно выразил издатель одной из основных газет г. Сан-Хосе (штат Калифорния, США). Отвечая на вопрос, почему его газета постоянно поддерживает проекты экономического развития красивейших территорий с яблоневыми садами, он сказал: «Деревья не читают газет» [Domhoff, 1998: 61].

а скорее свидетельствует о том, что их интересы учитываются и без необходимости непосредственного участия в решении местных проблем. Как хорошие менеджеры, они действуют через других, а их участие имеет место в тех ситуациях, когда механизмы гегемонии не срабатывают [Logan, Molotch, 1987: 84–85; Molotch, 1976: 317].

Между обоими сегментами класса собственников складываются довольно сложные отношения. С одной стороны, имеют место очевидные стимулы к сотрудничеству: основной способ интенсифицировать использование земли — привлечение инвестиций со стороны крупных экономических и финансовых корпораций. Это обуславливает необходимость создания корпорациям благоприятного экономического, политического и правового режима, обеспечение инфраструктурой, рынком рабочей силы и т.д. С другой стороны, корпорации могут отказаться от развития данной территории в силу тех или иных причин (наличие сильных профсоюзов, высокая стоимость природных ресурсов, высокие налоги, строгие меры по охране окружающей среды и др.) и покинуть город, что может крайне негативно сказаться на его экономике и социальной сфере. Такие ситуации вполне реальны в условиях конкуренции между городами за инвестиции. Тем не менее, несмотря на трения между «машинами роста» и корпоративным сообществом, они обычно действуют вместе [Domhoff, 1998: 61–63]. Во многом похожие отношения были обнаружены и за пределами США [Kulszar, Domokos, 2005: 555–556, 558–560].

Данный перечень основных и вспомогательных участников «коалиций роста» свидетельствует о том, что бизнес-элита обладает преобладающим влиянием в решении вопросов развития города, которое основывается на распоряжении материальными и духовными ценностями, а также способности привлекать капитал — как местный, так и базирующийся за пределами городского пространства — для решения городских проблем. Однако *сама по себе бизнес-элита и поддерживающие ее группы не могут обеспечить выбор стратегии роста и ее реализацию без участия городского политического класса*, поскольку многие составляющие экономического роста, его выгоды и издержки зависят от конкретных политических решений. Логан и Молотч отмечают, что не все его представители рекрутируются «машинами роста», а лишь те, кто реально связан с решением проблем роста и «не занимается исключительно символической политикой». Представители местной власти воспринимаются «машинами роста» как «посланцы индустрии», «коммуникаторы с потенциальными инвесторами», а их главной функцией становится создание благоприятного климата для развития бизнеса и организационных условий для роста [Molotch, 1976: 312–313]. Все это стимулирует элиту роста влиять на выбор местных политиков и наблюдать за их деятельностью [Logan, Molotch, 1987: 63].

Почему муниципальные власти поддерживают «коалиции роста»? Это один из основных вопросов в теориях «машин роста» и «городских режимов». Будучи в оппозиции к марксистским и структуралистским подходам, теоретики роста уделяют меньше внимания структурным и историческим факторам, которые обуславливают конфигурацию стимулов для местных властей и бизнес-элит поддерживать стратегии роста. Объясняя место бизнеса в политической структуре современного города, Логан и Молотч в своей книге ссылаются на концепцию «системной власти» К. Стоуна, который обосновывает наличие у бизнес-элиты «стратегического преимущества», связанного с ее доходами, богатством, авторитетом, статусом и стилем жизни [Stone, 1980: 978–990]. Заинтересованность в поддержке стратегий роста со стороны местных политиков и чиновников непосредственно связана с возможностью использовать ресурсы бизнеса для реализации своих политических целей и сохранения власти. В целом местные политики предрасположены к поддержке стратегий развития бизнеса, соглашений с (по крайней мере некоторыми) бизнес-группами и тщательному рассмотрению всех проблем и вопросов, касающихся бизнеса.

Каковы результаты политики роста? Как уже отмечалось ранее, участники «коалиции роста» обычно утверждают, что рост способствует увеличению налоговой базы, созданию рабочих мест, дает ресурсы для решения социальных вопросов, жилищной проблемы и т.д. С этим согласны и некоторые аналитики, которые воспринимают складывающийся в городских сообществах консенсус по поводу роста как вполне естественный, поскольку рост способствует достижению «всеобщего блага» и реализации «интересов общности как целого» [Peterson, 1981: 147, 143]. Питерсон пишет: «Городской бизнес выигрывает, но выигрывают и работники, стремящиеся иметь более высокую зарплату, владельцы домов, которые надеются на рост стоимости жилья, безработные, ищущие работу, и политики, которые стремятся к своему переизбранию» [Ibid.: 147].

Другие исследователи, в том числе и Логан с Молотчем, значительно более сдержанны в оценках последствий роста для жителей города. По их мнению, утверждения Питерсона могут быть в ряде случаев вполне адекватными. Однако выгоды и издержки роста зависят от многих обстоятельств и существенно варьируются. При этом в большинстве случаев дополнительный рост означает и рост преимуществ «машин роста» за счет интересов остальных [Logan, Molotch, 1987: 98].

К этому выводу они пришли на основе анализа данных по здравоохранению, уровню занятости, разрешению социальных проблем и охране окружающей среды [Ibid.: 85–97]. Рост жилищного строительства в конечном счете ведет к снижению налоговых поступлений, поскольку возрастают затраты на услуги, в которых нуждаются жильцы [Ibid.: 86]. Во-

преки распространенным утверждениям о том, что рост «дает рабочие места»⁴, он на самом деле лишь перераспределяет их; в случае быстрого роста какой-то территории рабочая сила привлекается из других мест, и поэтому уровень безработицы обычно остается на том же уровне [Logan, Molotch, 1987: 89]. «Рост как таковой не есть панацея от городской бедности» [Ibid.: 93]; даже если он и не является причиной социальных проблем, в ряде случаев он затрудняет их решение, поскольку способствует росту их масштаба. Рост может усиливать неравенство между территориями, поскольку влияет на распределение ренты. И, разумеется, рост часто создает и (или) обостряет экологические проблемы. Поэтому чем больше становится город, тем больше людей желают его покинуть [Ibid.: 94–97].

Разумеется, не все акторы, действующие в городском политическом пространстве, заинтересованы в выборе стратегии роста, поскольку многие группы горожан имеют другие ценностные ориентации. Хотя рост и является доминирующей идеологией в большинстве городов, сопротивление ему есть практически везде, хотя и имеет разную степень. «Движения против роста» (anti-growth movements)⁵ могут быть достаточно влиятельными, особенно на экономически развитых территориях, где жители опасаются, что (возможные) выгоды роста перевешиваются издержками загрязнения окружающей среды или потерей общности. Ранее эти движения считались «романтическими» или даже «иррациональными», а потому часто игнорировались. В последние годы база движений против роста стала значительно более широкой. Издержки роста были известны давно, однако ранее лишь немногие обращали на это серьезное внимание, хотя среди них были группы очень богатых людей, стремившихся сохранить для своего проживания небольшие малонаселенные территории (Беверли Хиллс, Сэндс Пойнт, Уэст Палм Бич и др.) [Molotch, 1976: 327]. Если в середине 1970-х годов Молотч рассматривал альтернативы росту лишь как появляющуюся тенденцию преодоления иррациональности политической системы [Ibid.: 328–329], то в последние десятилетия число городов, в которых появились сильные коалиции против роста или за «управляемый рост», возросло [Dowding, 1996: 79; Ferman, 1996; Clark, Goetz, 1994; Deleon, 1992]. Более поздние исследования подтверждают, что шансы на формирование прогрессивных режимов есть, хотя они и не так велики, как у «коалиций роста». В частности,

⁴ Идея создания рабочих мест является идеальной для объединения общности в поддержку стратегии роста, ведь участники коалиции никогда не заявят, что стратегия роста позволяет им «делать деньги» [Domhoff, 1998: 61; Molotch, 1976: 320].

⁵ Для обозначения альтернативы росту в литературе используется и выражение «управление ростом» (growth management).

У. Домхофф и Р. Гендрон подробно характеризуют ситуацию в г. Санта-Круз (штат Калифорния), где, по их мнению, был установлен «наиболее политически прогрессивный режим в Соединенных Штатах». При этом он оказался более устойчивым и стабильным, чем другие прогрессивные режимы [Domhoff, Gendron, 2009].

Успех этих движений наиболее вероятен там, где у них есть прочная опора в лице активного «светского» среднего класса, имеющего свободное время. «Коалиции против роста» обычно складываются вокруг движений в защиту окружающей среды, гражданских, а также антивоенных движений; к ним примыкают профессионалы из среднего класса, рабочие, государственные служащие и менеджеры фирм, чьи доходы не зависят от роста, а также все те, кто считает, что их благосостояние и стиль жизни находятся в противоречии со стратегией роста [Molotch, 1976: 327–328]. Движения против роста либо возникают в качестве реакции на действия местных властей, не желающих учитывать негативные социальные последствия тех или иных программ экономического развития, либо в результате прихода к власти людей, изначально поддерживающих идеологию охраны окружающей среды и социального либерализма [Clark, Goetz, 1994: 136]. Как показал Р. Делеон, шансы на создание новых прогрессивных режимов существенно выше, если «прогрессивная» идеология инспирирует общее видение ситуации, легитимирует новые властные структуры и охватывает разные группы интересов [Deleon, 1992]. Успеху оппонентов роста могут способствовать и какие-то существенные ситуационные факторы. Например, Домхофф и Гендрон полагают, что достижения местных «прогрессивных» активистов в Санта-Круз были во многом обусловлены мощной поддержкой студентов, преподавателей и служащих университета Санта-Круз (позиционируемого ими как «наиболее либерального университета в стране»), а также защитников окружающей среды, которые активно защищали красивое побережье от Санта-Круз до Сан-Франциско [Domhoff, Gendron, 2009]⁶.

⁶ Рассматривая причины сильного влияния прогрессивной коалиции в Сан-Франциско (коалиция хотя и не победила «машину роста», но смогла добиться от нее серьезных уступок), Домхофф обращает внимание на три благоприятных фактора. Во-первых, Сан-Франциско является очень красивым городом; поэтому компании стремятся иметь в нем свои отели и офисы, что делает их более уязвимыми для давления со стороны общественности. Кроме того, многие представители среднего класса хотели бы проживать в городе, что потенциально усиливает социальную базу прогрессивных движений. Во-вторых, город имеет традиции открытой и соревновательной политики. В-третьих, на его территории проживало много борцов за гражданские права и активистов антивоенных движений 1960-х годов, которые позднее обратили свое внимание на город, став организаторами движения за доступное жилье, права квартиросъемщиков, окружающую среду, создание и развитие соседских и территориальных организаций и движений [Domhoff, 2005].

Но обычно движения против роста не бывают массовыми, поскольку не выражают надежды рабочего класса на новые рабочие места или квартиросъемщиков на собственные дома. Главную причину слабости социальной базы движений Молотч видит в убежденности большинства рабочего класса в том, что рост обеспечивает занятость [Molotch, 1976: 325]. Поэтому оппозиция «машинам роста» скорее отражает эстетические предпочтения высшего среднего класса, людей образованных и благополучных, готовых платить больше налогов, лишь бы не видеть уродливых фабрик, гамбургерных палаток и других последствий роста. Разумеется, не вся оппозиция состоит из высшего среднего класса. Исследователи власти описывали борьбу афроамериканцев и бедных против проектов городского строительства и развития центра города. Однако они отмечали, что традиционные городские элиты обычно вполне успешно справляются с такого рода оппозицией и их значительно больше беспокоит противодействие со стороны образованных и благополучных слоев [Dye, 1986: 35–37]. Однако в целом вероятность успешной борьбы против «машин роста» и установления альтернативных режимов Домхоффу не представляется высокой. «Поскольку резиденты фокусируют внимание на своем повседневном бытии, они часто не очень упорны в своих устремлениях и редко вступают в широкие коалиции с другими городскими территориальными группами» [Domhoff, 1998: 60].

Если в городской политике все же начинает доминировать «коалиция антироста», то развитие территории переориентируется на улучшение окружающей среды, а местные власти стремятся ограничивать рост населения общности. Это осуществляется через соответствующее законодательство, инструкции, разрешения на строительство, нормативы природопользования и т.п. Существенно замедлить рост или даже свести его к нулю может противодействие расширению улиц, строительству новых дорог, вырубке деревьев, затягивание с созданием необходимых для роста коммуникаций и служб (водоснабжение, канализация, пожарная охрана), увеличение соответствующих пошлин, охрана исторических памятников и т.д. В этом случае у местных властей появляется больше возможностей сделать что-то непосредственно для жителей территории, а не для роста их числа, а промышленные проекты все более оцениваются с точки зрения их социальной полезности (полезности произведенного продукта). В целом укрепление альтернативных росту коалиций обычно приводит к большей «прогрессивности» местной политики⁷.

⁷ Встречаются и иные интерпретации места и роли движений против роста. М. Нгуен считает, что «контроль за ростом» на практике ведет к ограничению возможностей меньшинств и людей с низкими доходами проживать на определенных территориях. В то же время в ряде случаев менее обеспеченные пригороды бывают более склонными к мобилизации против роста, чем ареалы, где проживает средний класс [Nguyen, 2009: 25–26].

Концепция «машин роста» вполне заслуженно стала широко использоваться в эмпирических исследованиях власти. В отличие от структуралистских и марксистских подходов, фактически ставящих под сомнение значимость городской политики, она возвратила политику в центр городских исследований, фокусируясь на конкретных событиях и действиях различных акторов. Но при этом концепция позволила раскрыть ведущую роль бизнеса без необходимости доказывать его доминирование во всех сферах общественной жизни, как это делали представители «старых» элитистских подходов; она подчеркивала, что интересы бизнеса следует искать прежде всего в сфере местной экономической политики или в планировании использования земли, а не в сфере обеспечения социальных услуг. Выделив основную область конфликта в городской политике, данный подход делает ее рассмотрение более конкретным, сужая спектр претендентов на роль субъектов власти в городе, которыми могут быть «машины роста» или их оппоненты. При этом объяснение ведущей роли бизнеса в городской политике не сводится к его включенности в те или иные аспекты политической жизни города, а строится на основе учета его совокупного влияния на важнейшие аспекты политики (см. [Harding, Wilks-Heed, Huthins, 2000: 991–992]). Фокус на действиях и отношениях акторов городской политики направляет внимание исследователей на проблемы формирования и поддержания коалиций различных субъектов, взаимодействия городских политиков, чиновников, различных групп бизнеса, других акторов, учитывая как формальные, так и неформальные отношения между ними. Наконец, по сравнению с традиционными подходами теория «машин роста», как уже отмечалось ранее, претендовала на более адекватный учет влияния внешних по отношению к городской политике факторов.

Несмотря на очевидные преимущества, концепция «машин роста» не избежала критики. Признавая достоинства концепции, некоторые аналитики посчитали, что она все же упрощает реальную картину городской политической жизни. Одно из основных возражений Логану и Молотчу состоит в том, что их концепция не смогла окончательно преодолеть «локализм» более ранних элитистских подходов и по-прежнему сводит влияние более высоких уровней управления на городскую политику к реализации программ центрального правительства, поддерживающих развитие городского хозяйства. Между тем «коалиции роста» в своей политике нередко ориентируются на федеральные интересы [Ward, 1996: 432]. На этом основании А. Хардинг считает концепцию «машин роста» менее разработанной и аргументированной, чем теорию «городских режимов» [Harding, 1995: 44].

Некоторые комментаторы также отметили, что в своем стремлении избежать структуралистских объяснений городской политики амери-

канские исследователи переоценивают роль местных акторов и субъективного фактора в целом: «Они утверждают, что люди сами делают свою историю, но уделяют мало внимания обстоятельствам, в которых это происходит» [Harding, 1999: 692–693] (см. также [Ward, 1996: 431]). Данный недостаток становится более заметным при использовании концепции применительно к тем странам, где государство играет более существенную роль в городской политике⁸.

Кроме того, критики указали на то, что Логан и Молотч не вполне правомерно сфокусировались на одном из аспектов городской экономики, касающемся развития собственности и роли арендодателей в «коалициях роста». Между тем традиционные арендодатели сегодня все более становятся «исчезающим видом». С одной стороны, растущая спекуляция собственностью, в том числе на международном уровне, означает сокращение доли «местной» собственности; с другой — она все чаще оказывается в руках крупных фирм, которые путем ее приобретения снижают концентрацию своих бизнес-рисков. Эти типы собственников существенно отличаются от тех арендодателей, которые у Молотча и Логана играют центральную роль в «коалициях роста». При этом стратегия городского экономического развития, связанная с привлечением «внешнего» капитала и развитием местных бизнес-проектов, не ограничивается пакетом мер по развитию и эффективному использованию городской собственности. В ином случае местные власти не поддерживали бы инициативы, направленные на развитие исследований, образование, подготовку рабочей силы, использование новых технологий и др. Поэтому участвующие в «коалиции роста» группы интересов в ряде случаев могут вступать в противоречие с собственниками [Harding, 1995: 45].

Традиционные основания «машин роста» подрываются и некоторыми изменениями, происходящими в самой экономической сфере. Т. Кларк отмечает, что сегодня городские политики взаимодействуют уже не с небольшим числом крупных фирм, а с сотнями и тысячами небольших организаций; поэтому они «более склонны обращать внимание на общественные нужды, в которых заинтересованы все фирмы и их работники» [Clark, 2000: 34].

Несколько упрощенным представляется и сам базовый тезис о собственности как факторе, цементирующем общий интерес ее обладателей.

⁸ Основатели концепции не принимают данный упрек. Молотч считает, что теория вполне адекватно учитывает роль контекста — как местного, так и глобального. Например, на основании результатов своего исследования в Италии он пришел к выводу, что доминирование партийной бюрократии в формировании стратегии экономического развития города существенно снижает потенциал местного предпринимательства и тем самым ограничивает сферу использования его концепции [Molotch, 1999: 247–266].

На практике среди собственников могут иметь место серьезные конфликты, не говоря уже о том, что некоторые из них нередко выступают против стратегии роста или ее отдельных элементов⁹. Конфигурация и конфликт интересов социальных групп зависит не только от ценностей или принадлежности к определенному социальному слою, но и непосредственно от характера и специфики внутренней конкуренции в городе.

Критике подверглись и некоторые понятийно-теоретические основания концепции «машин роста». Отмечается, что исследователи не всегда четко дифференцируют различные сферы и аспекты роста, а под «ростом» имеется в виду увеличение численности населения, расширение экономического пространства, повышение финансовой активности и др. Другой недостаток концепции заключается в том, что в ней не были адекватно прописаны критерии различения между властью субъекта (способностью субъекта реализовать волю в отношении объекта) и реализацией интересов субъекта, которая может быть достигнута и без осуществления власти, когда субъект получает то, к чему он стремится, и не прибегает при этом к каким-либо действиям, влияющим на сложившуюся ситуацию. По мнению К. Доудинга, теоретики «машин роста» не показали, что именно инициаторы роста обеспечили принятие и реализацию данной стратегии, навязав ее остальным членам городского сообщества. Экономический рост бесспорно выгоден собственникам земли, но он также может быть выгоден и любым другим жителям города; если субъект реализует то, что хотят все, то в этом случае власти нет. Чтобы продемонстрировать власть собственников, необходимо было показать, что они могли реализовать свою волю, несмотря на сопротивление других групп [Dowding, 1991: 108; Dowding, 1996: 79–80]. Наконец, некоторые сомнения возникают и относительно явного приоритета, который отдается вопросам роста над иными аспектами городской политики. Рост, безусловно, является наиболее показательной сферой (темой) в контексте выявления субъектов власти в городской общности. Но в ряде ситуаций сильных акторов могут в первую очередь интересовать проблемы распределения социальных благ и услуг (безопасность, образование, пособия и т.д.), а не экономический рост как таковой; поэтому каркас структуры власти в городе может формироваться и в сфере распределения городского сообщества.

В последнее десятилетие собственно концепция «машин роста» стала постепенно исчезать из исследовательской практики, будучи вытесненной и поглощенной теорией «городских режимов». Это вполне естествен-

⁹ Домовладельцы могут поддерживать стратегию роста, но быть категорически против строительства крупных предприятий рядом с принадлежащими им зданиями; кроме того, они нередко имеют различные мнения по поводу конкретных программ экономического развития.

но: «Теория должна охватывать и учитывать как паттерны роста, так и паттерны антироста» [Clark, 2000: 34]. Укрепление альтернативных росту режимов в настоящее время стало тенденцией, а его акторы играют все более значимую роль в городском политическом пространстве. Однако сами «машины роста» отнюдь не исчезают, а лишь оказываются в ситуации все более острой конкуренции, что и сохраняет необходимость их всестороннего изучения. С этой точки зрения теория «машин роста» «выдержала проверку временем» и «сформировала важное направление исследования, которое сегодня вышло за пределы дисциплинарных границ и охватывает широкую сферу изучения города» [Jonas, Wilson, 1999: 4–5].

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: 40]. Хотя термин «режим» использовался для объяснения структуры власти на уровне города еще в 1960-е годы [Agger, Goldrich, Swanson, 1964], начало формирования теории¹⁰ городских режимов обычно связывается с появлением книги Кларенса Стоуна «Режимная политика: правление в Атланте, 1946–1988 гг.» [Stone, 1989], в которой была сформулирована концепция городского режима и обстоятельно рассмотрена эволюция режима в Атланте на основе данных, полученных в результате эмпирического исследования¹¹.

Теория «городских режимов» заметно изменила ракурс изучения власти в локальных сообществах по сравнению с предшествующими подходами, что было обусловлено как новациями в понимании природы и форм власти, так и смещением акцентов в ее исследовании. Стоун и его последователи расширили пространство политической власти в городе, фокусируя внимание не столько на «социальном контроле» («власти над»), сколько на «социальном производстве» («власти для»). В отличие от старых дебатов между элитистами и плюралистами, которых интересовал ответ на вопрос «кто правит?», а внимание сосредоточивалось на изучении степени влияния тех или иных групп на городскую политику, теория

¹⁰ Некоторые исследователи, предпочитают говорить не о *теории* режима, а о *концепции* режима или *модели* исследования, поскольку у нее сравнительно ограниченные возможности объяснения и предсказания [Dowding et al., 1999: 517].

¹¹ Кроме Стоуна к числу основателей теории также относят Сьюзен Фейнштейн [Fainstein, 1994] и Стефана Элкина [Elkin, 1987]. Однако именно Стоун, по всеобщему признанию, сумел убедительно продемонстрировать преимущества режимной теории, поставив в центр исследования городской политики проблемы кооперации основных акторов и воспроизводства структуры власти в городе.

«городских режимов» фокусируется на способности акторов добиваться поставленных целей. Наряду с «социальным производством» и «социальным контролем» Стоун выделяет «системную власть», заложенную в институциональных и структурных преимуществах отдельных групп, прежде всего крупного бизнеса, и «коалиционную власть», проявляющуюся в умении договариваться и создавать прочные коалиции.

В соответствии с расширением пространства власти меняется и ракурс ее изучения. Его предметом становится кооперация акторов и возможности, которые она им предоставляет; при этом речь идет не о любой кооперации, а только о той, которая возникает между акторами, представляющими различные общественные сферы, и обеспечивает поддержку определенного набора политических решений [Stone, 1989: 8–9]. Если традиционное: «Кто правит?» акцентирует внимание на неравном распределении властных ресурсов и позиций, то в теории «городских режимов» главный вопрос формулируется следующим образом: «Каким образом осуществляется управление в сложных городских системах?» По-новому объясняется и эффективность местной власти (local government), которая увязывается со способностью мобилизовать государственные и негосударственные ресурсы для достижения общезначимых целей.

Выделение четырех типов власти было обусловлено стремлением Стоуна и его последователей обратить внимание на коалиционный характер властных отношений в городском сообществе, складывавшихся в результате сложного взаимодействия акторов, представляющих как публичную (государственную), так и частную сферу городской жизни. Идея коалиционной природы власти в американских городах возникла в результате понимания ограниченных возможностей местных властей контролировать важнейшие ресурсы, прежде всего материальные, которые находятся в руках негосударственных акторов. Стоун фокусирует внимание на механизмах связи между акторами — формальными (соглашения и институты) и неформальными (социальные сети), которые формируют понимание общих целей и идентичности и при этом стабилизируют разделение труда между партнерами по коалиции. Необходимость кооперации обусловлена и возрастанием сложности и комплексности задач, решаемых в сфере городского управления: современное государство не может действовать лишь как орган контроля или арбитр, регулирующий отношения между группами интересов. Политика представляет собой процесс формирования базовых приоритетов, и главная проблема заключается в том, как обеспечить достаточный уровень кооперации различных элементов социума для достижения целей [Ibid.: 8–9].

Таким образом, *политический режим — это коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих*

управление сообществом. Он не сводится к электоральной коалиции, а предполагает более широкий спектр взаимодействия; в нем нет очевидной субординации, и важнейшую роль играют неформальные связи, обеспечивающие эффективность взаимодействия акторов и прочность коалиции. Кооперация является не данностью, а скорее проблемой: она должна быть достигнута; поэтому режим не возникает в каждом городе, а является результатом совместных усилий зависимых друг от друга акторов¹². Коалиция (режим) является относительно стабильной и не меняется в зависимости от того, вокруг каких вопросов идет политическая дискуссия¹³; она имеет кросс-секторальный характер, представляя собой нечто более широкое, чем неформальная организация, институт или единая правящая элита¹⁴. Каждый режим имеет свою «повестку дня» («agenda») — набор целей и программ, который отражает коалиционный характер власти и ресурсы ее субъектов. Повестка дня символизирует определенное согласие по фундаментальным ценностям членов коалиции и должна быть достаточно устойчивой, способствующей 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).

Данные признаки режима тесно взаимосвязаны: если ресурсы неадекватны заявленным целям и программам, то управление не будет эффективным; отсутствие кросс-секторального основания режима лишает его необходимых ресурсов; без эффективного соединения потенциалов различных групп, особенно субъектов из разных секторов общества, невозможна стабильность режима [Stone, 1989: 20–23, 26]. Аналогичный набор признаков городского режима приводят К. Доудинг [Dowding, 2001: 14], Н. Холман [Holman, 2007: 440], и его в целом разделяют другие исследователи.

¹² В этом изначальные версии теории «городских режимов» отличаются от некоторых более поздних и более широких подходов к пониманию политического режима, фактически нивелирующих различие между понятиями «городской режим» и «городское управление» («governance»), а также от отечественных концепций политического режима, используемых в региональных исследованиях (см. [Борисов, 1999: 98–115; Россия регионов, 2000; Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002: 142–155; Туровский, 2009: 77–95; Гельман, 2010: 53–62]).

¹³ На этот пункт Стоун обращает специальное внимание, подчеркивая отличие теории «городских режимов» от плюралистических подходов, рассматривающих городскую политику как процесс изменения конфигурации акторов от одной проблемы к другой [Stone, 1989: 21].

¹⁴ Стоун и его последователи не были склонны считать режимом систему управления городом, в которой власть монополизирована какой-то одной группой.

Содержательная специфика модели городских режимов направляет исследование власти на выявление факторов, обуславливающих формирование и сохранение правящих режимов, их стабильность и изменчивость. Она ставит перед исследователями несколько ключевых вопросов: «Кто составляет правящую коалицию? Как формируется коалиция? Каковы последствия осуществления политики правящей коалиции?» [Stone, 1989: 6]¹⁵. Касаясь *состава* правящих коалиций, Стоун подчеркнул, что он во многом обусловлен «двумя базовыми институциональными принципами американской политической экономики: контролем народа за системой государственного управления и принципом частного предпринимательства». Первый является основным, однако государственное управление всегда ограничено необходимостью обеспечить инвестиционный процесс в экономической сфере, в которой доминирует частное предпринимательство [Ibid.: 6–7]. Поэтому наиболее влиятельными акторами городской политики обычно являются представители публичной власти и бизнеса, обладающие системными преимуществами над другими акторами. Частная сфера, разумеется, представлена не только бизнесом: профсоюзные функционеры, партийные лидеры, руководители некоммерческих организаций или фондов, религиозные лидеры также могут играть существенную роль в правящих коалициях. Однако именно бизнесу Стоун отводит центральное место, поскольку от него зависит экономическое развитие города, он контролирует важные политические ресурсы и практически всегда присутствует на политической сцене. Политики же во многих ситуациях, говоря словами Д. Хилла, могут «председательствовать, но не править» [Hill, 2000: 60].

Особое внимание, уделяемое *формированию* правящих коалиций, Стоун объясняет тем, что коалиция «не возникает только потому, что является выгодной», а главные акторы — публичная власть и бизнес — «естественным образом оказываются структурно взаимозависимыми»; часто она «может быть достигнута только ценой значительных издержек», как видимых (экономические, коммуникационные, временные и т.п.), так и менее очевидных, связанных с необходимостью соблюдения соглашений, ограничивающих свободу действий акторов. Поскольку структура и особенности публичного и частного секторов существенно варьируются, каких-то универсальных способов достижения кооперации между ними не существует, и здесь неизбежно имеет место элемент неопределенности. Нормой является скорее некооперация, чем кооперация, а успешные режимы должны постоянно преодолевать пробле-

¹⁵ Центральность данных вопросов для теории «городских режимов» подчеркивается и другими исследователями, в том числе европейскими. В частности, на этих вопросах непосредственно фокусировалось исследование Алана Хардинга в Эдинбурге и Манчестере [Harding, 2000: 59].

му коллективного действия. Вероятность их возникновения зависит от различных обстоятельств, которые и находятся в фокусе анализа исследователей, стремящихся показать, как обеспечивается сохранение коалиции, несмотря на социальные изменения, связанные с включением в политику новых акторов, усилением конфликтов или ростом апатии [Stone, 1989: 9].

Акцент на необходимости формирования коалиций частного и публичного секторов позволяет объяснить доминирование («структурную власть») бизнеса без помощи структуралистских аргументов, что считается преимуществом теории режимов над некоторыми версиями элитизма и марксистскими объяснениями. При этом в отличие от плюралистических концепций, фокусирующих внимание на отдельных проблемах городской политики, вокруг которых ведется политическая дискуссия и складываются альянсы групп интересов различной конфигурации, теория режимов показывает основания стабильности и преемственности структуры власти в городе, обуславливающие воспроизводство преимуществ одних групп над другими

Какие факторы способствуют кооперации? Почему одни коалиции (режимы) стабильны, другие — нет? Предпосылки коалиционного характера власти в городе, как уже отмечалось ранее, заложены в структуре современного (капиталистического) общества, которая, несмотря на различия между странами, предполагает взаимодействие между публичным и частным секторами: местные политики заинтересованы в своем (пере)избрании и поэтому должны поддерживать коалиции, которые этому способствуют. Поэтому для успешного формирования политического режима требуются, как минимум, две группы условий: успешная мобилизация в поддержку местных политиков (наличие соответствующего персонала, партийная организация, финансовая база) и общественная поддержка (социальная специфика электората, мотивирующие электорат проблемы).

Однако само указание на необходимость формирования данных условий не объясняет, почему вероятность их возникновения в одних городах выше, чем в других. Британские исследователи П. Джон и Э. Коул выделили пять основных факторов, оказывающих позитивное влияние на формирование городских режимов:

1. «Местная проекция интересов бизнеса». В идеале бизнес должен быть в собственности тех, кто проживает в городе; в ином случае будет значительно меньше стимулов к установлению отношений сотрудничества и обмена между публичным и частным секторами, заинтересованности у бизнесменов в победе тех или иных местных политиков. Поэтому ключевую роль в «машинах роста» — наиболее распространенном типе режима в США — играют те, кто не могут легко перенести свой бизнес

на другие территории и должны стремиться реализовать свои интересы в данном конкретном городе.

2. «Бизнес должен быть сравнительно интегрированным» [Ibid.: 165, 168–173], что позволяет его представителям выступать от имени всего частного сектора. Для поддержания коалиции важно, чтобы в политике участвовали не только те, кто непосредственно выигрывает от конкретных решений, хотя включение всего бизнеса в политику не предполагается.

3. Более вероятно возникновение и сохранение режимов в больших городах. Хотя все режимы имеют локальное измерение, замкнутость (parochialism) является скорее препятствием. В Соединенных Штатах режимы чаще обнаруживаются в таких городах, как Даллас и Атланта, и реже встречаются в небольших и новых городках, где меньше стимулов к кооперации ради достижения коллективных целей [Ibid.: 185]. Однако не во всех крупных городах возникают режимы, поскольку расширение территории города может привести к отсутствию достаточной коллективной идентичности, необходимой для объединения усилий публичных и частных акторов.

4. Успешному формированию режима способствует передающаяся из поколения в поколение традиция политического прагматизма и веры в городскую политику. Исторический опыт успешного партнерства очень важен для сохранения отношений взаимного доверия между властями и бизнесом в неизбежно возникающих ситуациях конфликта.

5. Режимы чаще формируются в городах, которые обладают уникальностью и своеобразием. Это порождает «политику исключительности» и «чувство отличия от других центров», стимулирующих кооперацию городских акторов для сохранения преимущества над другими городами или преодоления отставания от них [John, Cole, 1998: 388–389]¹⁶.

Разумеется, само по себе наличие благоприятных условий не приведет к появлению режима без наличия у акторов политической воли. Стоун отмечал, что в Атланте бизнес и политические элиты были впереди своих визави из других городов американского Юга и в этом смысле «Атланта не является типичным городом» [Stone, 1989: x]. Во многих городах возникают совершенно иные формы власти, в том числе и враждебные интересам бизнеса [Ibid.: 389].

Опыт Атланты и других городов свидетельствует и о том, что *наличие прочной коалиции не является гарантией решения важнейших городских проблем*; напротив, оно может быть отложено в силу того, что артику-

¹⁶ Исследователи выделяют и некоторые другие факторы, способствующие формированию городских режимов. Например, Доудинг подчеркивает значимость идеологии, а также наличия коалиции до начала электоральной кампании [Dowding, 2001: 16–17].

лируемые в публичном пространстве политические приоритеты могут не совпадать с реальными приоритетами режима. Вместе с бесспорным прогрессом в области городского строительства и репутацией пионера в сфере решения расовых проблем Атланта оказалась в числе городов с самым высоким уровнем бедности в США, а его население заметно сократилось. Опыт исследования городских режимов показывает, что эффективное управление может быть односторонним, реализующим выборочные цели тех, кто образует правящую коалицию, а решение других проблем оказывается весьма затруднительным в силу того, что они фактически не включаются в повестку дня.

Поэтому наряду с анализом прочности режима и характера связей между составляющими его акторами исследовательский интерес фокусируется вокруг *направленности (ориентации)* режима, *тех целей и ценностей*, которые он поддерживает и культивирует, а также корреляции между ориентацией режима и показателями его эффективности и стабильности. В соответствии с этими параметрами выстраивается большинство классификаций городских режимов, в которых чаще других выделяются (применительно к США) следующие типы: 1) режим поддержания статус-кво, 2) режим роста (развития), 3) прогрессивный режим среднего класса¹⁷, в которых, в свою очередь, имеются видовые различия.

Режим сохранения статус-кво (сервиса) поддерживается силами, которые не выдвигают каких-то глобальных проектов городского переустройства, ориентируясь на поддержание существующей системы городского сервиса. И владельцы собственности, и мелкий бизнес, которые часто доминируют в электоральных коалициях, ощущают опасность повышения налогов и разрушения устоявшихся форм социальной жизни, сопровождающих стратегию роста. По мнению Стоуна, такие режимы имеют перспективы в небольших городах, тогда как у режимов роста больше шансов в мегаполисах.

Режим роста (развития) большинство исследователей считают самым распространенным в США. Фактически его наиболее обстоятельное описание и объяснение было сделано основателями теории «машин роста» Х. Молотчем и Дж. Логаном. Этот режим возникает в тех случаях, когда основные интересы главных участников коалиции — бизнеса и местной политико-административной элиты — реализуются в рамках стратегии экономического развития города; консенсус между

¹⁷ Используемая для обозначения режимов терминология различается. Например, кроме указанных выделяют режимы обслуживания и сервиса (которые по своим характеристикам близки к режимам сохранения статус-кво), корпоративные режимы (режимы роста), режимы управления ростом и режимы человеческого капитала (прогрессивные режимы среднего класса) и др.

ними обусловлен общими выгодами, которые дает быстрое развитие территории. Некоторые различия в аргументации, используемой в концепциях «машин роста» и «городских режимов», заключались в том, что в последней основной акцент ставился на деятельности местных политиков и чиновников по установлению связей с различными группами интересов, прежде всего бизнес-группами, тогда как Логан и Молотч рассматривали формирование коалиции роста под несколько иным углом зрения, фокусируя внимание на активности предпринимателей, которую считали «решающей силой в формировании городской политики» [Logan, Molotch, 1987: 52].

Режимы роста, в свою очередь, могут различаться в зависимости от соотношения влияния политических и экономических акторов, роли федеральной составляющей в городской политике, мотивации и установок политической элиты и т.д. Например, С. Элкин описывает три городских режима, общим для которых является складывание коалиций роста. *Плюралистический*¹⁸ режим был в городах, где имела место относительная независимость политико-административной элиты от владельцев земли в силу обладания ею значительными материальными ресурсами; при этом коалиция роста, в которой доминировали собственники земли, не имела сопоставимого потенциала влияния в других сферах общественной жизни. Эти режимы возникли в 1950–1960-х годах в больших городах Северо-Востока и Среднего Запада (Филадельфия, Питтсбург, Бостон) со сложной расово-этнической композицией населения. Главная цель коалиций — повысить эффективность использования земли в центре города, а также улучшить транспортные коммуникации с другими районами. Электоральная база режима и поддержка возрождения центра оказались сравнительно широкими: для средних и крупных владельцев городской собственности была важна стабильность (или снижение) налогов на собственность, либерально настроенные группы рассчитывали на расширение возможностей улучшения своих жилищных условий, а бедные граждане продолжали пассивно поддерживать коалицию, голосуя за реформаторов [Elkin, 1987: 55–57].

Федералистские режимы возникли в 1970-е годы по мере роста федеральных программ развития городов, которые могли способствовать снятию социального и политического напряжения, вызываемого издержками реализации программ роста. Плюралистическим режимам (роста) было трудно сохранять себя в условиях растущего противодействия со стороны отдельных групп интересов, а городским политикам и партийным лидерам стало сложно выступать от имени территорий;

¹⁸ Использование термина «плюралистический» для обозначения режима было отчасти обусловлено тем обстоятельством, что их обычно описывали представители плюралистической школы (Р. Даль, Э. Бенфилд, Р. Волфинджер и др.).

многие проблемы (сервис, школы, рабочие места и др.), ранее считавшиеся периферийными по сравнению с использованием земли, приобрели бóльшую значимость, что затрудняло поддержание кросс-секторальной кооперации. Осуществление значительных экономических проектов оказалось в зависимости от поддержания определенного уровня удовлетворенности населения, а между тем бизнес по-прежнему не очень стремился к решению обострившихся проблем. Новый федералистский режим базировался на доступности федеральных ресурсов, приток которых в 1970-е годы существенно возрос. Федеральные деньги использовались для предотвращения сокращения рабочих мест, пособий и снижения уровня обслуживания населения, помогая политикам восстанавливать и поддерживать кооперацию с владельцами земли и электоральные коалиции, в том числе с городскими меньшинствами и наемными работниками. Однако в случае существенного сокращения федеральных денег сохранить режим, по мнению Элкина, становится практически невозможно. В качестве примера перерастания плюралистического режима в федералистский он рассматривает эволюцию режима в Чикаго [Elkin, 1987: 57–60].

В *предпринимательских режимах*, как правило, наличествует сильный бизнес, подавляющий любые попытки сопротивления стратегии роста. С этой точки зрения он наиболее последовательно представляет собой «машину роста», ставящую экономическое развитие города над всеми остальными аспектами городской политики. В Далласе, режим которого рассматривается Элкиным в качестве примера предпринимательского режима, имело место тесное взаимодействие между властями и лидерами бизнеса, длительное время поддерживавшееся тем, что многие лидеры бизнеса занимали публичные посты в городе. По сравнению с другими городскими режимами режим в Далласе в наибольшей степени демонстрировал лидирующие позиции бизнеса в составе городской правящей коалиции, а приоритеты городских политиков, чиновников и ведущих бизнесменов оказались, по сути, одинаковыми. «Эти общие взгляды были именно взглядами *бизнеса*, а не наоборот» [Ibid.: 62–63]. Бизнес-сообщество приложило немало усилий, чтобы добиться такого положения в городе, и они оказались весьма успешными, как в плане поддержки «своих» кандидатов, так и в создании эффективного, профессионального и, в значительной степени, деполитизированного управления городом, способного обеспечить условия для развития бизнеса и рост городской экономики. В результате бизнес-элита Далласа выстроила такие отношения с городскими политиками и чиновниками, при которых ей не было необходимости указывать им, что нужно делать [Ibid.: 62–82].

Прогрессивные режимы среднего класса обычно возникают в тех городах, где значительная часть населения обеспокоена

негативными последствиями экономического роста и сформировались влиятельные «движения против роста». Эти движения, уже описанные нами ранее в контексте анализа концепции «машин роста», и составляют ядро данного режима. Хотя число тех, кто не в восторге от «машин роста», увеличивается, данный режим многими аналитиками считается весьма проблематичным: «Прогрессивные повестки дня оказываются либо краткосрочными, либо ограниченными по своим возможностям, особенно в американском политическом контексте, где города в значительной мере зависят от своих собственных источников доходов и потому очень чувствительных к мобильности капитала. В тех случаях, где территориальным группам удалось добиться включения в правящие коалиции, с течением времени их участие может снижаться» [Mossberger, 2009: 45; Ferman, 1996; Rast, 2005: 53–69]¹⁹.

Несмотря на очевидные достоинства теории, ее популярность и активное использование для изучения городской политики за пределами США, она также не избежала критики. Некоторые исследователи считают, что ее сторонникам *не удалось в полной мере объяснить влияние структурных (прежде всего экономических) факторов*. Хотя они и признают важность принятия во внимание общих экономических процессов, связанных с трансформациями в сфере международной и национальной торговли, инвестирования, финансирования и т.п. или деятельности органов власти более высокого уровня, теория все же «сохраняет локалистский уклон (bias) в объяснении городского управления (governance) и оснований городских правящих коалиций. В теории «городских режимов» политика и действия интернациональных институтов либо привязываются к местным интересам правящей городской коалиции, либо практически не учитываются». Между тем сама возможность осуществления городского управления зависит от того, как город встроен в систему отношений с субъектами власти более высокого уровня и отношений, возникающих между различными уровнями государственного управления [Tretter, 2008: 87–89; Harding, 1994: 376].

Данная ситуация отчасти обусловлена тем, что теория «городских режимов» изначально возникла как реакция на структуралистские объяснения, сводящие городскую политику к «побочному продукту международных и национальных социальных и экономических изменений». Стоун и его последователи делали естественный акцент на роли местных акторов и властных структур в формировании и поддержании правя-

¹⁹ В качестве примера эмпирического исследования, выполненного в русле теории «городских режимов», представлено исследование Б. Ферман (см. гл. XVII наст. изд.), а также рассмотрены исследования городских режимов в Европе (см. гл. XVIII наст. изд.).

щих коалиций. Поэтому по сравнению с другими теориями городской политики, традиционно уделявшими значительное внимание отношениям между структурами местной власти и государственными институтами более высокого уровня, структурный аспект в теории городских режимов оказался менее прописанным [Tretter, 2008: 90–91]. Необходимость более адекватного учета структурного фактора все более осознается сторонниками теории городских режимов [DiGaetano, Klemanski, 1999; Burns, 2003: 285–303]; но при этом они по-прежнему выступают против рассмотрения местной политики как производной от действия структурных сил. «Анализ городских режимов объясняет, как местные акторы встраиваются во взаимодействие сил более высокого уровня; они формируются внешними структурами и реагируют на них». Однако влияние этих внешних сил, подчеркивает Стоун, следует рассматривать через деятельность местных акторов, учитывая, «как формируется мотивация акторов, что влияет на их способность к кооперации или втягивание в конфликты, какие выгоды они будут иметь в случае решения проблем и, в целом, как они могут использовать действие структурных сил». На городском уровне эти силы проявляют себя в возможностях формирования определенной повестки дня, коалиций, мобилизации ресурсов и способах достижения кооперации [Stone, 2005: 323–324].

Критики теории «городских политических режимов» указывают и на тот факт, что она *не смогла дать адекватное объяснение возможностей формирования иных режимов, кроме режима развития*. В частности, Дэвид Имбросио полагает, что Стоун и его сторонники оказались не в состоянии ответить на вызов «детерминистов» и «структуралистов»²⁰, которые рассматривали политику развития («роста») как естественный и закономерный результат действия экономических факторов, вынуждающих городское сообщество «выбирать» эту стратегию в ущерб иным, поскольку именно она, как считается, выражает его общий интерес. Делая акцент на взаимодействиях различных конфигураций акторов городской политики, теория «городских режимов» выступила с претензией на объяснение формирования иных (кроме роста) приоритетов городской политики, что стимулировало волну исследований альтернатив «машинам роста» (см., напр. [Swanstrom, 1985; Deleon, 1992; Ferman, 1996; Domhoff, Gendron, 2009; Nguyen, 2009: 25–43]). Однако, по мнению некоторых аналитиков, фактически она лишь подготовила концептуальные инструменты, с помощью которых можно понять превалирование партнерства бизнеса и власти и корпоративноориентированных стратегий развития с большим числом нюансов, чем у ее идейных предшественников [Rast, 2005: 54]. Имбросио отмечает, что возражения Стоуна

²⁰ В данном случае речь идет прежде всего, соответственно, о Питерсоне и исследователях марксистской ориентации.

сводились к тому, что в городах есть большой потенциал конфликта и не такое сильное давление экономического фактора, как предусматривалось в модели Питерсона. Здесь Имбросио фактически солидаризируется с Питерсоном, полагая, что теория «городских режимов» не смогла «в полной мере оценить интенсивность экономических ограничений», что делает ее «эмпирически уязвимой» и тем самым неспособной стать действительной альтернативой детерминизму [Imbroscio, 2003: 272–273]²¹.

Критики также обратили внимание на то, что в рамках режимной теории уделялось *значительно меньше внимания взаимоотношениям между местной властью и иными, кроме бизнеса, группами интересов* [Poppelaars, 2007: 3], что фактически признают и ее сторонники [Stone, 1993: 20]. Кроме того, теория так же, как и концепция «машин роста», критикуется за то, что ее «политэкономический фокус» обуславливает *«пренебрежение другими проблемами городской политики»* (проблемами идентичности, движением сексуальных меньшинств, ролью гражданской культуры и др.) [Mossberger, 2009: 49]. Происхождение этих недостатков вполне очевидно и во многом обусловлено тем, что в (американской) реальности большинство городов управляется на основе тесного партнерства между бизнесом и местной властью, реализующей те или иные варианты бизнес-ориентированной стратегии [Rast, 2005: 55]. Однако для сохранения своего эвристического потенциала и преимуществ над элитистской по духу теорией «машин роста», теория «городских режимов» должна продемонстрировать возможности кооперации публичной власти с широким спектром участников городской политики [Dowding, 2001: 8; Holman, 2007: 437].

Теория «городских политических режимов» подвергается критике и с противоположной стороны. В частности, У. Домхофф полагает, что Стоун *слишком оптимистичен в оценке возможностей формирования альтернативных росту режимов*. Единственным реальным (для США) вариантом режима он считает режим роста, поддерживаемый наиболее сильными акторами городской политики. Все остальные типы режимов Домхоффу представляются маловероятными. Режимы, осуществляю-

²¹ Сам Имбросио предлагает «реконструировать» теорию «городских режимов» таким образом, чтобы она могла бы способствовать созданию «альтернативных политических коалиций и институциональных структур, более соответствующих жизненным формам городской демократии». Его версия теории «городских режимов», как он считает, дает возможность «продемонстрировать, что города часто неправильно реагируют на давление экономических факторов путем выбора ошибочных экономических стратегий». Что касается практики, то его рекомендации сводятся к двум направлениям институциональных изменений городской политики: к созданию условий для укрепления ресурсов альтернативных бизнесу групп гражданского общества и к усилению институтов местной власти [Imbroscio, 2003: 280–282].

щие массовую мобилизацию граждан с целью расширения возможностей бедных слоев населения, сам Стоун считал «гипотетическими»; прогрессивные режимы среднего класса возможны лишь при наличии «редкой комбинации факторов», а режимы поддержания статус-кво, по мнению Домхоффа, следует рассматривать как «неудавшиеся машины роста» [Domhoff, 2006: 49].

Излишний оптимизм Стоуна Домхофф связывает с тем, что тот не признает наличия стабильных предпочтений основных акторов городской политики, а считает, что они возникают в процессе взаимодействия потенциальных партнеров по коалиции. В этом теория Стоуна отличается от концепции «машин роста» Логана и Молотча, которые, вслед за Питерсоном, изначально отдавали приоритет стратегии роста над иными возможными основаниями формирования городских коалиций. Тем самым Стоун фактически отказывается признать фундаментальный конфликт между двумя способами оценки городской политики, соответствующими приоритетам рыночной или потребительной стоимости, который он обнаружил в Атланте. Сам же Домхофф считает, что хотя местные «элиты роста» и имеют определенный коридор возможностей, «их основная цель всегда заключается в повышении стоимости земли и ренты с помощью интенсификации использования земли»; поэтому именно «машины роста» и доминируют в городской политике. Воздавая заслуги Стоуну и считая его исследование в Атланте лучшим эмпирическим исследованием власти, Домхофф тем не менее отдает предпочтение концепции «машин роста» Логана и Молотча, которая «лучше других объясняет структуру власти в городских сообществах», рассматривая концепцию Стоуна как «полезное развитие идеи о том, что американский город — это прежде всего “машина роста”» [Ibid.: 47–48, 51].

Эти и другие критические замечания²², часто противоречащие друг другу, по-разному воспринимаются сторонниками теории «городских режимов». Стоун, естественно, признает, что режимы развития являются наиболее распространенными в США, однако не считает нужным соглашаться с Питерсоном, Молотчем и другими исследователями в том, что режимы роста в значительной степени детерминированы экономическими приоритетами американских городов. Стоун исходит из изначальной социальной, политической и институциональной фрагментированности и флюидности социума, из чего вытекает главная исследовательская проблема теории «городских режимов»: «как обеспечить достаточный уровень кооперации между отдельными элементами общности для достижения цели при отсутствии всеобъемлющей командной структуры или объединяющей идеи» [Stone, 1989: 227]. Он подчеркивает, что по-

²² Наибольший поток критики имеет место в отношении *возможностей использования теории за пределами США*. Подробнее см. гл. XVIII наст. изд.

литические акторы действуют в соответствии со своими предпочтениями, но последние изменчивы и во многом формируются под влиянием ситуационных факторов; при этом совокупность акторов городского режима, участвующих в решении всех местных проблем, не является фиксированной. Поэтому вопрос следует ставить следующим образом: «Кто должен быть мобилизован для эффективного решения проблемы?» Фундаментальный постулат теории городских режимов, ее «железный закон» [Stoker, 1995: 61] состоит в том, что «правлящая коалиция должна быть способна объединить ресурсы, соответствующие политической повестке дня», а необходимая конфигурация акторов определяется тем, какая именно проблема занимает в ней центральное место. *«Ни бизнес, ни какая-либо другая группа не являются обязательным членом правящей коалиции»* (курсив. — В. Л.) — такова позиция Стоуна по данному вопросу [Stone, 2005: 313–314]. Стоун, разумеется, признает, что в США бизнес часто бывает главным партнером правящей коалиции, но подчеркивает, что необходимость участия бизнеса зависит от характера политической повестки дня и наличия альтернативных источников ресурсов, нужных для ее решения. Если же перед городским сообществом стоят иные задачи, напрямую не связанные с экономическим развитием (повышение качества образования, подготовка рабочей силы, снижение уровня преступности, решение жилищной проблемы и др.), участие бизнеса может быть менее значимым [Ibid.: 314–315].

Здесь следует отметить, что по мере использования теории режимов за пределами США и, вследствие этого, роста вариативности исследуемых политических приоритетов и конфигураций акторов правящих коалиций бизнес уже не так категорично включается в число ключевых акторов городской политики. Кроме того, все большее внимание Стоуна и его сторонников к таким темам, как образовательная политика, здравоохранение, вопросы безопасности, позволило им расширить представление о возможностях расширения участия различных групп в городской политике и их включения в состав управляющих структур в ее отдельных сферах. При этом естественно расширяется и проблемное поле исследований [Mossberger, 2009: 50].

Размышляя об эвристическом потенциале теории, Стоун подчеркивает, что теория «городских режимов» не только объясняет, почему экономическое развитие часто получает приоритет в повестке дня, но и показывает условия, при которых может быть сформулирована и реализована иная повестка дня, направленная на решение социальных проблем. В этом контексте теория режимов выделяет два основных вопроса: «1) В какой степени и при каких условиях низкостатусное население может мобилизоваться в качестве активного партнера по продвижению политики, направленной на расширение возможностей населения?

2) В какой степени и при каких условиях акторы, представляющие местную власть, способны координировать свои действия друг с другом и с акторами частного сектора в отношении политики, направленной на расширение возможностей населения?» [Stone, 2005: 328]. Эти вопросы могут быть переведены и в практическую плоскость, а на основе базовых постулатов теории возможно тестирование гипотез, в том числе касающихся перспектив формирования альтернативных росту городских режимов [Ibid.: 331].

В целом теория «городских режимов» стала вполне успешной альтернативной как плюралистическим объяснениям с их переоценкой чисто политических и ситуационных факторов, так и структуралистским подходам, объясняющим городскую политику как проекцию экономических и институциональных сил. Данная версия политэкономического подхода позволяет осуществлять нормативную критику политических действий и стратегий городского развития, возлагая ответственность за их результаты на конкретных акторов, доминирующих в процессе принятия ключевых для городской общности решений. С точки зрения исследовательских перспектив она дает возможность определить различные сценарии, которые могут быть реализованы в конкретных ситуациях [Ferman, 1996: 135].

Растущая практика применения теории за пределами США является наиболее убедительным свидетельством того, что она остается востребованной и выдержала проверку временем. На мой взгляд, это вполне закономерно. Привлекая внимание к процессу формирования правящих коалиций, она, с одной стороны, позволила преодолеть ограниченность исследований городской политики, фокусировавшихся в основном на формальных политических институтах, с другой — избежать недостатков ранних дискуссий, слабо учитывавших структурные компоненты власти, ограниченность городской политики и вариативность конфигурации власти в различных городских сообществах. При этом, как мы увидим далее²³, она оказалась достаточно продуктивной и для объяснения политических процессов в странах с сильной государственной составляющей, что позволяет размышлять о возможностях и перспективах ее использования в российском социально-политическом контексте.

²³ См. гл. XVIII наст. изд.

VIII. Основные методы исследования власти

Изучение власти в городских сообществах и любых иных группах и институциональных образованиях предполагает использование определенного набора методов — способов структурирования информации и ее объяснения. При этом спектр методов может быть очень широким в силу многомерной природы власти и значительного числа проблем, стоящих перед исследователем.

Вместе с тем любое комплексное исследование власти обязательно должно дать ответ на вопрос о том, *кто обладает властью*, т.е. *определить субъекта(ов) власти*. При всем многообразии форм властных отношений и ситуаций, в которых власть реализуется, для выявления субъектов власти в основном использовались три метода: позиционный (positional)¹, репутационный (reputational) и решенческий (decisional)². *Позиционный метод* в качестве субъекта власти рассматривает индивида или группу людей, занимающих определенные статусные позиции в формальной социальной иерархии. *Репутационный метод* определяет субъектов политической власти на основе их репутации, т.е. мнения респондентов (экспертов) об их возможностях воздействовать на политические процессы. *Решенческий метод* относит к субъектам политической власти тех людей, которые оказывают наибольшее влияние на процесс принятия политических решений. Называются и другие методы, например, ресурсный метод, сетевой метод. Т. Кларк насчитывает до десяти различных способов выявления лидеров, в том числе метод социального участия (social participation approach), который показывает степень вовлеченности людей в различные формы активности (главным образом в добровольных организациях), метод выявления лидера мнений (opinion leadership approach), исследование классового поведения (studies of social class related behavior), анализ прессы (analysis of newspaper stories) и др. [Clark, 1968c: 73; Bell, Hill, Wright, 1961: 5–33]. При этом продолжается полемика относительно выбора оптимальной исследовательской стра-

¹ Этот метод также называют формальным.

² Данный метод у Даля также обозначался как проблемный (поскольку выделялись проблемные сферы, в которых изучался процесс принятия решений). В отечественной научной литературе для обозначения данного метода также используются термины «десизионный» и «десизиональный».

тегии и способов ее реализации. Однако фактически в эмпирических исследованиях власти распространение получили только три первых метода, ставших классическими, поскольку *в конечном счете выявление субъектов власти обычно сводится к одной из трех базовых процедур, заложенных в этих методах.*

Позиционный метод считается наиболее экономным и не требует таких затрат ресурсов, как репутационный и, особенно, решенческий методы. Поэтому он используется чаще других, особенно для изучения власти на национальном уровне, так как данные о происхождении и статусе акторов получить значительно легче, чем информацию об их репутации или участии в принятии решений. Однако это не означает, что он прост по своему исполнению и интерпретации результатов.

Внешне процедура сбора эмпирических данных и выведения из них соответствующих заключений выглядит элементарной: исследователь определяет совокупность наиболее влиятельных организаций, статусов и должностей и выясняет, какие люди их занимают. Он начинает с составления списка элитных секторов, затем выбирает наиболее важные организации в каждом секторе и, наконец, определяет верхние позиции в каждой организации, обладатели которых могут считаться наиболее влиятельными членами социума. При наличии многочисленной справочной литературы, баз данных, электронных ресурсов и их относительной доступности это технически легко осуществимо.

Однако при использовании метода сразу возникает ряд методологических и операциональных проблем, вызывающих определенные сомнения в его адекватности и надежности. Главная проблема состоит в том, что *власть автоматически приписывается определенным формальным позициям в социальной структуре*, что естественным образом вытекает из понимания власти в общности как имеющей стабильные основания в социальных институтах. На этом фактически строится теоретико-методологическое обоснование метода. Например, Ч.Р. Миллс, использовавший позиционный метод для объяснения структуры власти в послевоенном американском обществе и сделавший метод весьма популярным среди американских и западноевропейских исследователей власти, фактически исходил из того, что любое сообщество обладает устойчивой и относительно стабильной конфигурацией власти, укоренившейся в общественных институтах. Власть не принадлежит людям как таковым; чтобы ее иметь, необходим доступ к основным институтам, поскольку именно институциональные позиции детерминирует властные возможности людей. Если наиболее известных, влиятельных и богатых отделить от занимаемых ими должностей и тем самым лишить их связанных с ними ресурсов, то эти люди станут политически бессильными, бедными и неизвестными. Разумеется, не вся власть сосредото-

на в этих институтах и осуществляется с помощью институциональных ресурсов, но только благодаря им она становится значимой и стабильной [Mills, 2000: 9–11]. Поэтому *группу людей, обладающих наибольшей властью, составляют те, кто занимает ключевые позиции в ведущих политических институтах.*

Во «Властвующей элите» Миллс вначале рассматривает несколько институтов, которые оказывают наибольшее влияние на политическую жизнь американского общества и аккумулируют основной потенциал социальной власти. К ним он относит государство, военную структуру и крупнейшие экономические корпорации, «дающие ключ к пониманию роли высших кругов в Америке» [Ibid.: 5]. В соответствии со своими социологическими взглядами Миллс утверждает, что люди, занимающие важнейшие позиции («командные посты») в этих институтах, и составляют «властвующую элиту» американского общества. Далее он обстоятельно анализирует характеристики и поведение этих людей, считая, что только исследование власти элиты дает возможность «реалистично и серьезно вновь поднять вопрос об ответственном правлении» [Ibid.: 25].

То, что люди, занимающие ключевые посты в крупнейших организациях, обладают значительными ресурсами власти, не вызывает сомнений. Однако речь идет именно о *ресурсах власти*, но еще не о власти как определенном социальном отношении, зависящем не только от ресурсов субъекта, но и от ряда других обстоятельств. В строгом смысле слова позиционный метод указывает лишь на лиц, обладающих формальными (легальными) ресурсами власти, создающими *потенциал власти* (т.е. способность иметь власть), который может быть реализован (в виде способности навязать волю объекту), но может и остаться только потенциалом. К числу важнейших факторов, влияющих на властное отношение, относится и совокупность ресурсов объекта, позволяющих противодействовать попыткам осуществления власти. При этом ресурсы субъекта обуславливают власть лишь в том случае, если они мобилизованы и эффективно используются. В свою очередь, мобилизация ресурсов зависит от определенных качеств, умений и возможностей обладателя ресурсами. Таким образом, подтверждение наличия власти требует эмпирической проверки самого процесса использования ресурсов и оценки соответствия достигнутого с помощью ресурсов результата целям субъекта, на что справедливо указали критики метода из плюралистического лагеря [Dahl, 1958: 463–469].

Кроме того, определенные сомнения возникают в том, что институциональные ресурсы непременно обеспечивают *политическую* власть. Некоторые исследователи подчеркивают, что разные позиции в общественной структуре характеризуются разными типами ресурсов и, соот-

ветственно, властью в разных общественных секторах [Hoffman-Lange, 1987: 44]. Например, президент корпорации может иметь частную экономическую власть, а председатель Совета по образовательной политике — власть контролировать и руководить сферой образования. В реальности политическая власть является многомерной и состоит из отдельных видов властных отношений, обусловленных разными ресурсами, которые полностью не сводятся к ресурсам стратегических позиций в обществе [Ricci, 1971: 120].

Наконец, позиционный метод не в силах обнаружить тех субъектов власти, чье влияние обусловлено неформальными ресурсами. Этот момент особенно важно учитывать при изучении обществ, в которых традиционно сильное влияние на процесс осуществления управления оказывают личные связи и широко используются коррупционные и мафиозно-криминальные способы решения проблем. Но даже если закрыть глаза на вышеназванные трудности, у исследователя могут оставаться серьезные сомнения в том, что ключевые позиции дают их обладателям возможность реализовать свою волю. В этом контексте следует учесть, что возможности носителей институциональных и структурных позиций могут быть ограничены какими-то внешними факторами, например, господствующей идеологией, необходимостью реагировать на те или иные неконтролируемые ими события, идти навстречу пожеланиям электората или тех групп, которые непосредственно не представлены в структурах власти и управления.

Все вышесказанное относится к проблемам концептуально-методологического характера, от решения которых, в конечном счете, зависит ответ на вопрос, *что именно обнаруживает используемый метод*. Наряду с этим возникают серьезные трудности в самом применении метода. Главная из них заключается в определении адекватной конфигурации государственных, политических, экономических, гражданских и других институтов и организаций, обладающих наиболее значимым набором ресурсов политической власти, и в ее отражении в списке учитываемых позиций. *Как соотносится потенциал политической власти различных общественных институтов? Какие конкретно организации должны быть представлены в конечном списке и в какой пропорции? По каким критериям осуществляется отбор?* Здесь вряд ли возможно избежать произвольности в определении соответствующих позиций — как в плане удельного веса различных общественных секторов, так и в отношении их конкретного представительства. Исследователи должны либо учитывать результаты предыдущих исследований (что, однако, не гарантирует от произвольности), либо провести предварительное исследование, расположив позиции на репутационной шкале.

Столкнувшись с этой проблемой, Л. Фримен и его коллеги исходили из того, что по результатам ряда более ранних исследований в средних по размеру американских городских сообществах (аналогичных г. Сиракузы, в котором Фримен проводил исследование) было достигнуто относительное согласие по пропорциональному представительству различных институциональных сфер. 59 из 99 позиций Фримен отдал бизнесу, 13 — специалистам, 9 — представителям местной власти, по 6 — структурам образования и СМИ и по 3 — религиозным и рабочим (профсоюзным) организациям. В список, одобренный группой экспертов, попали руководители организаций, обладающих наибольшим размером (в каждой сфере) [Freeman et al., 1963: 796].

Несколько иная конфигурация позиций была исследована Д. Миллером в Бристоле, Сиэтле, Кордобе и Лиме. Позиции были отобраны исходя из (1) размера организации (числа работающих), (2) количества ресурсов, находящихся в распоряжении организации, и (3) авторитета организации в своей сфере. В перечень потенциальных властных позиций, «типичных для современного индустриального города», Миллер включил 13 позиций в сфере финансов и бизнеса, 4 — в СМИ, 5 — в государственных и партийных структурах, 6 — в организациях образования, 3 — в религиозных организациях, четырех президентов крупнейших общественных клубов, трех руководителей системы вэлфера и по два представителя от независимых профессий и рабочих организаций [Miller, 1970: 44–45].

Очевидно, что оптимальная конфигурация властных позиций в городских сообществах других стран может существенно отличаться от приведенных выше. При этом исследователям, например, российского общества определиться с выбором конфигурации позиций будет еще труднее, поскольку в их распоряжении значительно меньше данных предшествующих исследований, чем у западных коллег.

Возможность эмпирической проверки адекватности позиционного метода связана с сопоставлением его результатов с результатами, полученными с помощью других методов. Однако итоги таких проверок оказались неоднозначными. В исследовании Фримена зафиксированы сравнительно близкие показатели позиционного и репутационного методов (74% совпадений), но слабое пересечение позиционного и решенческого методов (39%). Исходя из полученных данных Фримен предположил, что репутация в значительной мере обусловлена позицией, а не активным участием в принятии решений. При этом основанием репутации является скорее не позиция сама по себе, а организация, к которой позиция относится [Freeman et al., 1963: 796]. У Миллера результаты оказались существенно отличными: 39% совпадений позиционного и репутационного методов в Сиэтле, 50% — в Кордобе и по 55% — в Бристоле

и Лиме [Miller, 1970: 43–54; 112–114; 155–157]. Еще меньшую долю совпадений обнаружили Р. Шульце и Л. Блумберг в исследовании лидерства в г. Сиболе (США) [Schulze, Blumberg, 1957: 293]. Рядом исследователей была высказана мысль, что наибольшее совпадение результатов, полученных с помощью различных методов, достигается в исследовании небольших сообществ, где позиционная техника становится в силу этого наиболее быстрым, эффективным и надежным методом. Однако и это предположение не всегда подтверждается эмпирически [Bonjean, Olson, 1970: 204, 213].

Другая проблема подобного рода заключается в том, что *метод четко не указывает на величину (параметры) власти акторов*, занимающих какие-то позиции в социуме. Наконец, акторы часто занимают разные позиции, что создает естественные трудности в выборе адекватного набора позиций и оценке их роли в деятельности конкретных индивидов и групп [Clark, 1968с: 73–74].

Несмотря на эти и другие недостатки метода, он остается востребованным и занимает важное место в системе изучения политических элит. При этом роль и значимость лидеров, обнаруживаемых с помощью позиционного метода, объективно выше в тех странах, где нет развитого гражданского общества, слабы общественные организации, отсутствует эффективное политическое участие и поэтому общественные проблемы решаются в основном бюрократией. К этому выводу пришел Д. Миллер при изучении власти в латиноамериканских городах [Miller, 1970: 46–47], и он вполне соотносим (по крайней мере в качестве гипотезы) с современными российскими политическими реалиями.

Репутационный метод вызвал, пожалуй, наибольшие дискуссии среди исследователей, которые начались после исследования американского социолога Флойда Хантера «Структура власти в общности» [Hunter, 1953], где метод получил наиболее полное обоснование и практическое применение. Вначале были подготовлены четыре списка «лидеров городского сообщества» (всего — 175 человек), составленные на основании их формальных позиций в политике, бизнесе, гражданских и общественных организациях и «репутации» в глазах тех, кто участвовал в подготовке данных списков (руководители соответствующих политических, экономических, гражданских и общественных организаций)³.

³ Городской совет представил список тех, кто наиболее активно участвовал в делах городского сообщества, Коммерческая палата — список финансовых лидеров и лидеров бизнеса, Лига избирателей-женщин — местных политических лидеров, имевших статус руководителей основных государственных комитетов, редакторы газет и другие гражданские лидеры — общественных лидеров и наиболее богатых граждан [Hunter, 1953: 268–269].

Далее была определена панель из 14 «экспертов», представлявших различные социальные группы, которые выбрали по 10 наиболее влиятельных людей в Атланте из каждого списка (в порядке убывания), и количество лидеров сократилось до 40 человек⁴. Таким образом, выявление группы наиболее влиятельных людей в городе осуществлялось на основе их репутации в глазах экспертов⁵.

Далее эти 40 человек были проинтервьюированы самим Хантером (наиболее основательно — 27 человек, обладавших самой высокой репутацией)⁶. В ходе интервью фактически тестировался и проверялся выбор лидеров, сделанный экспертами, а также собиралась информация, позволяющая осуществлять дальнейшее ранжирование лидеров в соответствии с их влиянием в сообществе, выявлять формальные и неформальные связи между ними и участие каждого в инициации и «проталкивании» важных для городского сообщества политических решений. Ключевым для исследования был вопрос: «Если бы был проект, требующий решения группы лидеров (чье лидерство принимается практически всеми членами сообщества), то каких 10 человек из 40 Вы бы выбрали?»

Аналогичные схемы позднее использовались многими исследователями (У. Д'Антонио, Ч. Бонджин, У. Гэмсон, Д. Клееланд, И. Луман, Д. Миллер, Ф. Тронстейн и Т. Кристенсен, Дж. Уолтон, А. Фанелли, У. Форм, Р. Шульце и др.⁷) — как на уровне города, так и на национальном уров-

⁴ Выбор экспертов имел довольно высокий уровень совпадений. Например, при выборе из списка гражданских лидеров (всего 50 имен) получилось следующее распределение голосов: 11 (голосов) — 1 (человек), 10 — 1, 8 — 1, 6 — 4, 3 — 1. Остальные получили два и меньше голосов, причем 14 человек не получили ни одного голоса. Приблизительно такой же расклад оказался при выборе из списков представителей местных органов власти и бизнеса и лишь в отношении лидеров, обладавших наибольшим социальным престижем, разброс оказался более широким [Hunter, 1953: 269].

⁵ Сам Хантер в беседе с У. Домхоффом образно сравнил репутационный метод с ситуацией, где оказавшийся в незнакомом племени человек просит отвести его к вождям [Domhoff, Dye, 1987: 10].

⁶ Фактически было проинтервьюировано значительно большее число людей; но у остальных спрашивали информацию только об этих 40 лидерах. Кроме того, в целях выявления степени взаимосвязи внутри группы лидеров с представителями других групп было проинтервьюировано 14 «профессионалов».

⁷ В России к репутационному методу прибегают в основном при составлении списков наиболее влиятельных российских политиков, регулярно подготавливаемых некоторыми социологическими службами. В изучении власти в локальных сообществах он пока еще не нашел широкого применения. Наиболее известным исключением стало исследование «Самые влиятельные люди России — 2003», см. гл. XIX наст. изд.

не⁸. При этом отдельные аспекты метода варьировались. В частности, использовались одноэтапная и двухэтапная процедуры. В первом случае группу информаторов сразу просят назвать наиболее влиятельных людей города; при двухэтапной процедуре вначале готовится список потенциальных лидеров, который предлагается информантам. Кроме того, в ряде исследований использовалась «техника снежного кома»: попавшие в списки лидеров, в свою очередь, использовались как информанты. В этом качестве в разных исследованиях выступали и руководители общественных организаций, и активисты, и эксперты, и набор случайных людей, и их комбинация. Заметно различались и формулировки «репутационных» вопросов. В некоторых исследованиях предлагалась сразу целая серия вопросов; варьировалось и число лидеров, которое нужно было назвать [Aiken, Mott, 1970: 194–195]. В финальных списках фигурировали либо те, кто получил наибольшее количество номинаций, либо все лидеры, чьи показатели превысили определенный уровень. Наконец, репутационная техника использовалась для определения не только влиятельных людей, но и организаций [Miller, 1970].

Несмотря на обилие сомнений в его научной обоснованности, метод стал достаточно популярным среди исследователей власти и широко использовался в изучении небольших и средних городских сообществ, где принятие решений сконцентрировано в легко определяемой группе. Это связано, как указывают многие эксперты, прежде всего с его *относительной простотой и возможностью воспроизводства в различных контекстах*, поскольку его процедура предельно ясна [Rossi, 1960; Herson, 1961: 817–830; Clark, 1968a: 75; Domhoff, Dye, 1987: 10–11]⁹. Метод операционен, экономичен, дает возможность широко использовать различные количественные показатели. При этом он позволяет концентрироваться *непосредственно на изучении власти и ее распределения среди жителей без необходимости глубоко вникать в другие аспекты жизнедеятельности города, не имеющие прямого отношения к цели исследования*¹⁰.

⁸ Первым, кто применил репутационную технику для выявления состава правящей элиты США, оказался тот же Ф. Хантер. Он начал с выделения 1093 национальных ассоциаций, из которых эксперты отобрали 106 наиболее влиятельных. Далее в определенной последовательности опрашивались лидеры этих ассоциаций, окружные секретари всех крупных городов, названные ими репутационные лидеры. Кроме того, были проведены углубленные исследования процесса формирования политики в двух южных штатах, несколько исследований власти в городских сообществах, исследование развития городского строительства и др. [Hunter, 1959].

⁹ В этой связи Р. Волфинджер с сарказмом сравнил репутационный метод с полуфабрикатом, который хотя и не обладает хорошими вкусовыми качествами, но зато легок в приготовлении [Wolfinger, 1962: 843].

¹⁰ Именно поэтому исследование Хантера стало фактически началом исследования власти как *самостоятельной проблемы*.

Кроме того, несмотря на недостатки, репутационный метод имеет ряд преимуществ над позиционным и решенческим методами и позволяет увидеть те аспекты социальной реальности, которые в ином случае оказались бы, вероятно, вне поля зрения исследователей. Феномен власти настолько сложен и в определенном смысле трудноуловим, что вряд ли его можно адекватно охарактеризовать только с помощью набора *непосредственных* индикаторов. Предполагается, что опрашиваемые эксперты и участники политического процесса могут дать более точную оценку распределения власти в сообществе, чем исследователь, работающий с определенной совокупностью эмпирических фактов. Главное, репутационный метод позволяет, как считают его сторонники, *учесть скрытые факторы и механизмы власти и лидерства, известные только самим участникам*. Достоинством репутационного метода является то, что он может указать на тех людей, которые действуют «за сценой» и не обладают соответствующей формальной позицией и (или) не всегда оказываются в списке принимающих решения¹¹. При этом их появление на репутационной шкале направляет внимание исследователей на выяснение причин, почему люди, оценивающиеся как обладающие властью наиболее значимыми членами сообщества, не показывают свою власть открыто, а многие важнейшие вопросы решаются отнюдь не в собственно политических организациях при отсутствии легитимных механизмов репрезентации¹².

Наконец, хотя репутационный метод и подвергается критике за то, что он позволяет обнаружить не «реальную власть», а лишь ассоциирующиеся с ней факторы — репутацию, имидж, ресурсы [Polsby, 1980; Orum, 1978: 168–169], понятие власти в нем, в определенном смысле, более соответствует объяснению власти как диспозиции, потенциала, которое доминирует в концептуальном анализе власти [Barry, 1976: 67–101; Morriss, 1987; Ледяев, 2001: 133–155]. В отличие от решенческого метода,

¹¹ Достоинства метода, как правило, имеют свою обратную сторону: некоторые аналитики полагают, что метод недостаточно чувствителен к формальным и институционализированным основаниям власти [Aiken, Mott, 1970: 196].

¹² Позиционный и решенческий методы часто «не замечают» некоторые тонкие манифестации власти в ситуациях, когда индивиды с большими ресурсами играют скрытые роли в механизме принятия решений или действуют через своих подручных (которые, согласно решенческому методу, оказываются «реально» властвующими). На это, в частности, указал Р. Престус, использовавший репутационный метод в своем исследовании в комбинации с решенческим и именно с помощью репутационного метода обнаруживший, что решенческий метод иногда заметно гипертрофировал власть отдельных субъектов [Presthus, 1964: 59–60]. По сравнению с репутационным методом решенческий и, особенно, позиционный методы более ориентированы на формальные и непосредственно наблюдаемые проявления властвования.

где власть фактически рассматривается как определенный вид влияния (действия), в репутационном методе акцент в большей степени сделан на властных возможностях субъекта, на том, что *способен* сделать субъект власти в данных условиях. То есть власть не сводится к уже имеющему (имевшему) место влиянию, а выражает то, что может произойти при определенных условиях. Тем самым понятие занимает свое особое место в концептуальной структуре, отличное от тех аспектов социальной реальности, которые обозначаются понятием «влияние».

Базовая идея метода и одновременно его эпистемологическое основание состоят в том, что наличие у субъекта власти соответствующей репутации является надежным показателем власти, по которому можно судить о структуре власти в сообществе. Исследователь относит к властвующим тех, кого таковыми считают опрашиваемые им респонденты. Именно этот момент вызывает наибольшие споры и критику со стороны оппонентов. Действительно, репутационный метод строится на субъективных мнениях людей, а не на исследовании конкретных форм и проявлений власти и в этом отношении выглядит менее «научным», чем, например, решенческий подход.

Насколько субъективные мнения людей, в том числе экспертов и непосредственных участников процесса формирования и осуществления политической власти, в состоянии воссоздать реальную картину властных отношений в общности? Некоторые исследователи обращают внимание на то, что между восприятием поведения и самим поведением существует безусловная связь¹³, однако другие относятся к этому весьма скептически. Во-первых, изучение политических явлений на основе субъективных мнений неизбежно усиливает влияние персональных предпочтений и установок. В случае с репутационным методом в результатах исследования отражаются не только ценности самого исследователя, но и предпочтения респондентов [Hoffman-Lange, 1987: 30]. При этом выбор панели экспертов уже сам по себе рефлектирует изначальное мнение исследователя о том, где находится власть [Harding, 1996: 639].

Во-вторых, сами респонденты, оценивающие власть тех или иных лиц, должны иметь достаточно четкие представления о том, что есть власть и по каким параметрам ее следует определять. При этом их позиции должны быть максимально синхронны и не расходиться с позицией исследователя, иначе совокупные количественные показатели власти тех или иных персон окажутся изначально неадекватными. Р. Волфинджер,

¹³ «Если мы можем установить, что восприятие людьми структуры власти местной политической системы влияет на их поведение в отношении этой системы, то в этом случае мы можем с уверенностью утверждать, что наши соображения очень значимы и полезны» [Ehrlich, 1961b: 926; Bonjean, Olson, 1970: 204].

являющийся наиболее жестким оппонентом репутационного подхода, считает, что ответы респондентов не могут быть надежным источником информации и лишь отражают общественное мнение [Wolfinger, 1960: 636–644].

Он ссылается на ряд исследований, в которых отмечались многочисленные случаи слабой информированности о политическом процессе в городских сообществах даже среди непосредственных его участников. В частности, исследование Р. Даля в Нью-Хейвене показало, что многие известные в городе граждане не смогли назвать каких-либо других людей, активно участвующих в принятии политических решений [Dahl, 1961: 78–79]. Проинтервьюировав 500 политиков, А. Херд заключил, что полученная от них информация, выходящая за пределы их личного опыта, была для исследователей малополезной [Heard, 1950: 896]. Дж. Ла Паломбара, опросивший ряд чиновников, политических и гражданских лидеров в Италии, отметил, что респонденты легко меняют свои оценки чьей-то власти, если интервьюер пытается углубить их изначальные ответы; они плохо ранжируют власть различных групп интересов и им трудно объяснить, что есть власть [LaPalombara, 1960: 39–41]. Р. Даль в принципе поставил под сомнение саму возможность оценить экспертное знание информантов: «Может ли исследователь быть уверенным, что в группе представлены эксперты, до тех пор пока он сам не протестировал их экспертные знания? Но он не может протестировать их экспертное знание, если сам не знает ответов на интересующие его вопросы. Получается замкнутый круг» [Dahl, 1956: 85].

Проблема усугубляется тем, что формулировки базового «репутационного» вопроса нередко допускают различные толкования, в том числе и наиболее типичный «репутационный» вопрос: «Если бы был проект, требующий решения группы лидеров (чье лидерство принимается практически всеми членами сообщества), то каких 10 человек из 40 Вы бы выбрали?». Как отмечает Волфинджер, в этой формулировке «фактически содержится несколько довольно разных вопросов — о популярности лидеров, о готовности подчиниться им, о желании служить интересам общности». То же самое относится и к хантеровской формулировке: «Кто является “самым большим” человеком в городе?» [Wolfinger, 1960: 639].

В результате респонденты нередко путают статус и власть, которые не всегда однозначно коррелируют между собой: обладающие высоким социальным статусом могут быть политически пассивны. Респонденты указывают на тех, кто лишь *считаются* обладающими властью, т.е. имеют соответствующий имидж, который может соответствовать действительности, но не обязательно [Bonjean, 1963: 680; Clark, 1968c: 76; Orum, 1978: 169]. Следствием этого, как отмечают критики, являются относительно низкие показатели лидеров рабочих, местных политиков и муни-

ципальных чиновников, поскольку у них более низкий статус, чем у бизнесменов и лидеров благотворительных организаций [Wolfinger, 1960: 640]. В то же время репутационный метод неизбежно «пропускает» тех, кто не обладает высокой репутацией, но активно влияет на принятие решений [Bonjean, 1963: 680].

Эмпирически протестировать эту критику непросто, а итоги тестирования оказываются нередко противоречивыми. В частности, степень совпадения результатов в исследованиях, где применялась комбинация методов, существенно варьируется. Например, у У. Д'Антонио и У. Форма 71–93% людей, участвовавших в важных решениях в городской общности в г. Эль Пасо, оказались и в списках репутационных лидеров [D'Antonio, Form, 1965]; у Р. Престуса (Ривердэйл и Эджвуд) этот показатель составил 50–66% [Presthus, 1964: 421–426], тогда как у Л. Фримена (Сиракузы) — всего 39% [Freeman et al., 1963: 791–798], а в некоторых других исследованиях — еще меньше [Clark, 1968c: 80].

В-третьих, наиболее уязвимым моментом всей репутационной техники является невозможность четко очертить сферу власти тех или иных политических лидеров. Люди могут быть одинаково влиятельными, но в разных сферах; некоторые очень влиятельны, но только в отношении ограниченного набора проблем. В этом смысле решенческий метод имеет безусловное преимущество, поскольку дает возможность сравнивать власть разных людей в одной сфере, а также сопоставлять сферы их власти¹⁴.

Большинство репутационных исследователей не конкретизируют ареал власти, подразумевая, что власть лидера одинакова во всех сферах. Хантер считал «очевидным», что власть есть относительно постоянный фактор в социальных отношениях, а политические действия — переменные [Hunter, 1953: 6], исключая возможность того, что власть может варьироваться в зависимости от сферы ее применения [Birch, 2001: 163–164; Clark, 1973]. Исследователи обычно указывают, что их

¹⁴ Следует, однако, отметить, что критики часто не обращали внимание на различия между техническими процедурами исследования и последующей интерпретацией результатов. Исследователь, просивший экспертов назвать группу наиболее влиятельных людей в городе, совсем не обязательно рассматривал лиц, попавших в итоговый список в качестве «правлящей элиты» [Clark, 1968b: 77]. Можно считать, что в данном списке лишь указаны лица, которые *воспринимаются наиболее влиятельными* отобранными экспертами, или рассматривать результаты использования репутационной процедуры как показатель распределения *потенциального* влияния (власти) в отличие от *осуществляемого* влияния, фиксируемого с помощью проблемного метода. Наибольшие вопросы, сомнения и возражения критиков вызывает только интерпретация результатов репутационной процедуры как индикаторов *актуального* влияния (осуществления власти).

интересует лишь «общая категория лидерства в сообществе» [Schulze, Blumberg, 1957: 292], а не конкретные возможности людей в отдельных сферах. Хотя их интенция вполне естественна, вряд ли можно говорить об «общей власти», не конкретизируя ее сферу¹⁵.

Данный недостаток усугубляет уже отмеченную выше проблему адекватной оценки респондентами властных возможностей лидеров. Исследователь, пишет Волфинджер, «не может быть уверен в том, что респондент не осуществляет ранжирование лидеров в определенной сфере; это может вести к тому, что лидер получает общий высокий рейтинг, поскольку он считается очень влиятельным в решении определенной проблемы, которая может быть очень важной либо для сообщества, либо для респондента» [Wolfinjer, 1960: 638; Polsby, 1959: 232].

В-четвертых, метод подвергся критике за то, что он изначально предполагал наличие властвующей элиты. Многие исследователи подчеркнули, что Хантер с самого начала принял как данность, что структура власти в Атланте имеет элитистский характер, и далее лишь стремился подтвердить это, тем самым фактически исключив вариативность власти в разных сферах [Birch, 2001: 163–164]. Если респондентов спрашивают о том, кто входит в правящую элиту, то подразумевается, что она есть, т.е. элитизм отчасти задается концептуально. Между тем, как справедливо считают Р. Даль, Э. Бенфилд и другие исследователи [Dahl, 1958: 463–469; Banfield, 1961: 272; Clark, 1968c: 75], вопрос о наличии политической элиты должен оставаться открытым для эмпирического исследования. Р. Даль и Н. Полсби неоднократно подчеркивали, что Хантер заложил в свою модель слишком много изначальных параметров распределения власти в Атланте. Они указали, что вместо вопроса, содержащего скрытое утверждение о наличии властвующей элиты, респондентам следовало задать следующий вопрос: «Имеет ли кто-то власть в данном аспекте?» [Polsby, 1980: 113].

¹⁵ Некоторые исследователи считают правомерным говорить об «общем лидерстве», если репутационный метод обнаруживает группу лиц, влиятельных сразу в нескольких важных сферах общественной жизни (респондентов просят указать лидеров в различных сферах городской политики) [D'Antonio, Erickson, 1970: 261–262]. Несколько иначе рассуждает об этой проблеме Т. Дай. Он подчеркивает, что вопрос об *общей* власти фокусирует внимание респондентов на наиболее важных проблемах в жизни города, к которым, по его мнению, относятся вопросы экономического развития города. Здесь Дай ссылается на П. Питерсона, который также уверен в том, что хантеровская формулировка репутационного вопроса заставляет респондентов думать прежде всего о политике в области экономического развития [Peterson, 1981: 140]. Именно в данной формулировке, заключает Дай, репутации действительно коррелируют с реальностью [Dye, 1986: 40–41].

Кроме того, почему респонденты должны выбрать именно 40 лидеров, а не 10 и не 100? Как сортировать лидеров по спискам, если они проходят сразу по нескольким номинациям?¹⁶ Количество лидеров в этом случае зависит от критериев, которыми руководствуется исследователь. Что отличает «высших» лидеров от «не-высших»? Если критерии высокие, то это может оставить вне репутационного списка значительное количество тех, кто оказывает существенное влияние на политическую жизнь в сообществе. Если же критерии низкие, то в этом случае неизбежно растворение лидеров среди нелидеров [Polsby, 1980: 49–50; Wolfinger, 1960: 642–643]. При этом важный вопрос о различении между действительно лидерами и теми, кто составляет второй эшелон политического управления, оказывается зависимым от произвольного выбора исследователя [Clark, 1968c: 75]. В любом случае, количество лидеров задается изначально, а не определяется эмпирически. Если же исследователь не указывает количество лидеров, которое должен выбрать респондент, то в этом случае он просто переадресует решение проблемы самим респондентам. При этом оказывается невозможным сопоставить величину власти различных лидеров и реконструировать стандарты, с помощью которых оперировали эксперты, т.е. подтвердить или опровергнуть принадлежность названных респондентами людей к политической элите городского сообщества [Polsby, 1980: 49–50]. Естественно, что неопределенность числа лидеров и числовая вариативность существенно затрудняют и сравнение результатов, полученных в разных исследованиях.

Наконец, хотя власть и является потенциалом, способностью, она возникает лишь в том случае, если индивиды и группы уже включены в политический процесс или имеют установку на участие. Иначе их потенциал остается вне политического пространства и не влияет на решение важных социальных проблем. По мнению плюралистов, о власти можно говорить только тогда, когда субъект участвует в принятии политических решений. Если же он пассивен, то его нельзя считать субъектом власти. Сама же по себе репутация, по их мнению, еще не означает активного участия и потому не является адекватным показателем власти.

Оценивая эвристический потенциал метода в этом аспекте, А. Вилдавски пришел к выводу, что репутация является «любопытным сочетанием реальности и мифа, догадки и знания, действия и позиции, наблюдения и предположения». Хотя он и не уточнил, каково соотношение между этими составляющими, судя по его собственному исследованию, репутация приблизительно в равной мере основывается как на реальности, так и на мифе: около половины лиц, отобранных с помощью ре-

¹⁶ У Хантера получилось, что 40 человек равномерно (по 10 человек) представляют гражданских, экономических, политических, социальных лидеров, что даже на уровне интуиции выглядит довольно сомнительно.

путационной процедуры, активно участвовали в решении важных для городского сообщества проблем; другая половина лишь обладала репутацией (соответственно 22 и 21 человек). При этом Вилдавски указал, что многие участвовавшие в принятии решений (еще 86 человек) оказались вне репутационного списка [Wildavski, 1964: 303–319].

Сомнения в обоснованности метода сопровождались и оговорками в отношении его полезности. Метод, как считают критики, не объясняет причин неравномерного распределения власти, а лишь называет ведущих участников политического процесса, что, по их мнению, имеет для исследователя довольно ограниченную значимость. Классификация лидеров по демографическим признакам не является описанием политической системы города, поскольку она не раскрывает отношений между ними. Для доказательства существования политической элиты необходимо не только продемонстрировать неравное распределение власти, но и показать, что наиболее влиятельные люди действительно объединены между собой и действуют вместе, а не находятся в оппозиции друг к другу. Иначе это просто группа лидеров, а не правящая элита [Wolfinger, 1960: 643]¹⁷. При этом репутационный метод не рассматривает субъектов власти в более широком экономическом, социальном и политическом контексте, и поэтому «мы не знаем, почему они властвуют» [Harding, 1996: 639].

Необходимость преодоления (или, по крайней мере, минимизации) указанных недостатков и проблем побудила многих исследователей внести некоторые коррективы и усовершенствования в репутационную технику. Например, в ряде исследований был испробован так называемый проблемно-специфический репутационный метод (the issue-specific reputational method), отличавшийся от классического репутационного подхода тем, что респондентов просили ранжировать людей по их власти в *определенных сферах* (см. [Clark, 1968c: 77–78]): информанты не только называли и ранжировали лидеров, но и указывали проблемные сферы, в которых они активны.

Также предпринимались попытки более точно сформулировать «репутационные вопросы». Например, Ч. Бонджин в своем исследовании в Берлингтоне реализовал две новации: 1) ранжирование лидеров осуществлялось не только самими лидерами, названными наиболее влиятельными

¹⁷ Думается, однако, что здесь критики несколько преувеличивают. Как отмечал Ч. Бонджин, «техника снежного кома» позволяет выделить не просто совокупность лидеров, а группу, учитывая характер лидерских предпочтений относительно друг друга и частоту взаимных выборов [Bonjean, 1963: 279]. Уже у Хантера мы видим попытку протестировать степень взаимосвязи репутационных лидеров, для чего он дополнительно использовал социометрическую технику.

в сообществе, но и нелидерами; 2) выделение трех типов лидеров — символического, видимого и скрытого. Бонджин использовал стандартную процедуру двухступенчатого репутационного анализа, на основе которого было выявлено 16 лидеров городского сообщества. Процедура исследования была следующей. Вначале он предложил исполнительному секретарю городской ассоциации назвать «лидеров сообщества, которые действительно решают проблемы» — выбрать до 20 наиболее влиятельных людей и ранжировать их «по совокупному влиянию», а также указать на сферы их участия (использовалось стандартное интервью, содержащее 78 вопросов). Всех людей, названных секретарем, попросили сделать то же самое. Техника «снежного кома» использовалась до тех пор, пока количество повторных упоминаний лидеров не стало во много раз превышать количество новых имен. В итоге после 45 интервью стало ясно, что есть довольно высокий уровень консенсуса относительно 16 лидеров сообщества и большой разброс мнений относительно примерно сотни людей, упомянутых в интервью¹⁸. Далее с помощью социометрической техники Бонджин показал, что «властвующая элита Берлингтона представляет собой скорее группу, чем просто совокупность людей»¹⁹.

Большинство исследователей, использовавших репутационный метод, останавливалось на этой стадии. Но Бонджин посчитал важным сравнить результаты ранжирования лидеров, сделанного самими лидерами и нелидерами — теми информантами, которые в итоге не попали в число 16 лидеров. Данная новация, по мнению Бонджина, позволяет избежать обвинений в том, что метод с самого начала подразумевает наличие властвующей элиты. В случае, если в городском сообществе нет элиты, при использовании данной техники следует ожидать и отсутствия согласия между двумя группами респондентов относительно выбора лидеров. Таким образом, данный метод «может обнаружить как отсутствие структуры власти, так и ее наличие». Например, если бы все упомянутые информантами лица распределились равномерно, то в таком случае можно было бы говорить о «вакууме власти». Однако этого не произошло: из 445 пунктов (choices), сделанных 38 информантами, 201 достались 16 топ-лидерам, а на оставшуюся сотню номинантов пришлось 224 пункта, при этом никто из них не получил больше 4 пунктов (чаще всего они имели по одному пункту) [Bonjean, 1963: 675–676].

¹⁸ Наиболее влиятельному лидеру городского сообщества информант давал 20 пунктов, двадцатому по степени влияния — 1 пункт.

¹⁹ Как и Хантер, Бонджин обнаружил тенденцию лидеров выбирать друг друга в качестве наиболее влиятельных лидеров городской общности (каждому из десяти топ-лидеров предлагалось назвать по три имени): 24 из 30 голосов получили первые десять рейтинговых лидеров. Кроме того, имело место довольно интенсивное взаимодействие лидеров между собой [Bonjean, 1963: 677].

Вторая новация Бонджина — выделение различных типов лидеров²⁰ — была вызвана тем, что традиционный репутационный метод оказывался не в состоянии обнаружить тех представителей властвующих элит, которые не имели высокого классового положения и (или) статуса [Ibid.: 680]. Вариации лидерства Бонджин классифицировал следующим образом. *Видимые лидеры* (visible leaders) хорошо известны всему сообществу; они обладают примерно одинаковой властью в глазах как лидеров, так и нелидеров. Власть *скрытых лидеров* (concealed leaders) не в полной мере осознается обычными людьми; ее оценки существенно выше у лидеров, чем у нелидеров. И наоборот, власть *символических лидеров* (symbolic leaders) переоценена; ее оценки существенно выше у нелидеров, чем у лидеров [Ibid.: 678]. В Берлингтоне Бонджин обнаружил 5 видимых лидеров и по 6 скрытых и символических лидеров, т.е. лидерство оказалось отчасти видимым, отчасти скрытым²¹. На целесообразность выделения различных типов лидеров при изучении власти указали и другие авторы, что нашло отражение в эмпирических исследованиях [Freeman et al., 1963: 791–798; Miller, 1970].

Учет различных концептуальных нюансов и вариативности механизмов власти и лидерства был осуществлен и в исследовании Ф. Тронстайна и Т. Кристенсена. Экспертам было предложено составить отдельные списки тех, кто а) *обладает* наибольшей властью, б) *осуществляет* наибольшую власть, в) является *наиболее влиятельным* человеком в городе и г) стал *высшим лидером* в городском сообществе. Ранжируя и специфицируя влияние лидеров на процесс принятия решений, эксперты выделяли десятки «наиболее эффективных» с точки зрения а) выполнения проектов, б) инициации проектов и в) блокирования проектов. Они также называли тех лидеров, чей рейтинг, с их точки зрения, завышен, занижен, кому больше доверяют, кто не пользуется доверием [Trounstone, Christensen, 1982: 61–69].

Некоторые другие проблемы и трудности репутационного метода также могут быть в той или иной степени сглажены. В частности, субъективность и произвольность в определении числа лидеров снижается путем использования тестов на статистическую значимость (например, ограничивая список лидеров теми лицами, которые набрали существенно большее количество голосов по сравнению с другими), выявлением

²⁰ Новация, разумеется, относительная: попытки выделить типы лидеров предпринимались многими исследователями. Фактически Бонджин пытается несколько усовершенствовать типологии лидерства, использованные его предшественниками, в частности Р. Шульце [Schulze, 1961: 19–80] и А. Фанелли [Fanelli, 1956: 332–338].

²¹ 16 лидеров были обнаружены с помощью традиционной репутационной техники, а 17-й лидер — с помощью описанной выше ее модификации.

кластеров или, наоборот, разрывов в количественных показателях лидеров, а также путем сопоставления показателей, полученных лидерами от информантов с их собственными оценками [Bonjean, Olson, 1970: 205–206]. Кроме того, в исследованиях более позднего времени больше внимания обращалось на роль социальной структуры и различных организаций, связей между ними и индивидуальными субъектами власти [Walton, 1977: 78–79].

Другим направлением совершенствования метода стало *использование репутационного метода в комбинации с другими методами*. С такой постановкой соглашаются и критики метода, выступающие против его использования в качестве самодостаточного [Wolfinger, 1960: 637].

Однако сторонники метода обычно и не возражают против необходимости (или, по крайней мере, желательности) использования в исследовании различных методик. Уже у Хантера достаточно много внимания уделялось анализу конкретных проблем, связанных с принятием важных решений в Атланте. Впоследствии, особенно после исследований Р. Престуса [Presthus, 1964] и Р. Эггера, Д. Голдриха и Б. Свенссона [Agger, Goldrich, Swanson, 1964], идея о целесообразности строить исследование на сочетании методов фактически стала общепринятой [Hawley, Wirt, 1974a: 137; Aiken, Mott, 1970: 200; Orum, 1978: 134; Domhoff, 1978: 137].

Смысл использования одновременно нескольких исследовательских методов состоит в том, что каждый метод обращен к отдельным аспектам социальной реальности. В частности, репутационный в большей степени показывает потенциальные ресурсы и помогает обнаруживать частные (непубличные) механизмы властвования; поэтому его дополнение к проблемному и позиционному методам позволяет рассмотреть власть в более широком ракурсе. Кроме того, использование нескольких методов одновременно естественно повышает надежность полученных данных и, соответственно, выводов. Р. Престус, который одним из первых использовал комбинацию методов в эмпирическом исследовании власти, считал их «взаимноподдерживающими» и тестирующими валидность друг друга [Presthus, 1964].

Как видно из приведенных выше ссылок, основные дебаты по поводу достоинств и недостатков репутационного метода развернулись в конце 1950-х — начале 1960-х годов. Но основные оценки метода, сделанные в то время, по существу, не утратили своей актуальности и спустя несколько десятилетий. Однако в последние годы ряд исследователей посчитали традиционную критику репутационного метода несколько преувеличенной и даже ошибочной, заявив о необходимости его «реабилитации». К этому, в частности, призывают К. Доудинг и его коллеги, анализирующие проблемы власти в русле теории рационального выбора [Dowding et al., 1995; Dowding, 1996]. Они отмечают, что в настоящее

время во многих известных работах по теории рационального выбора «репутации» определяются как ключевые ресурсы власти, которыми обладают акторы во взаимодействии с другими акторами; подчеркивается важность формирования соответствующей репутации актора для поддержания устойчивости его положения в конфликтных ситуациях, при возникновении угроз или предложений со стороны других акторов, а также для расширения возможностей кооперации. Поэтому репутация не только показывает, что думают люди о ресурсах власти, которыми обладают определенные индивиды, но и сама является источником власти этих индивидов [Dowding et al., 1995: 273].

Доудинг и его коллеги подчеркивают, что с появлением современных баз данных стало значительно легче идентифицировать репутацию, чем во времена Хантера. Сам Доудинг выделяет три способа определения репутации различных акторов. Это можно сделать, во-первых, в процессе анализа их взаимодействия; во-вторых, с помощью традиционной репутационной техники Хантера, а также «методом триангуляции»²², позволяющим проверить и верифицировать утверждения, сделанные отдельными акторами (респондентами), в-третьих, — на основе имеющихся баз данных в СМИ. Масштаб репутации может быть количественно обозначен на основании объема и характера освещения в прессе. Индексы публичной репутации актора учитывают количество упоминаний в прессе, в каком контексте и с кем он упоминается, является ли освещение в прессе позитивным или негативным и т.д.²³ Комбинируя эти методы, исследователь получает полную картину репутации [Dowding, 1996: 66–70].

Следует отметить, что рассмотрение репутации как ресурса самого по себе не является новым. Об этом еще в 1960-х годах писал У. Гэмсон, подчеркивая, что репутация является не только показателем обладания значительными ресурсами, но таким же ресурсом, как деньги, богатство или авторитет [Gamson, 1966b: 122–123]. Репутация вполне подпадает под понятие ресурса, признаками которого, по Гэмсону, являются возможность субъекта обладать ресурсом, контролировать его и использовать для оказания влияния на тех, кто принимает политические решения. Репутацию Гэмсон относит к *ресурсам убеждения*²⁴: определенные люди считаются «знающими», «солидными», «надежными», «интели-

²² Каждого из акторов X, Y, Z поочередно спрашивают об отношениях двух других акторов между собой.

²³ Связь между репутацией и частотой упоминаний в местной прессе еще в 1960-е годы выявили Х. Эрлих и М. Бауэр, которые пришли к выводу, что цитирование является «интегральной составляющей репутации лидера» [Ehrlich, Bauer, 1965: 411–415].

²⁴ Другой тип ресурсов — ресурсы санкционирования.

гентными» и т.д., т.е. обладают в глазах других людей рядом стабильных персональных характеристик, которые могут быть использованы в разрешении различных проблем и потому делают их мнение убедительным [Gamson, 1966b: 123–124].

Классическим исследованием власти, проведенным с помощью *решенческого (проблемного)* метода стало исследование Р. Даля в Нью-Хейвене [Dahl, 1961]. Даль исходил из того, что власть возникает в ходе конфликта между субъектом и объектом, когда субъекту удается навязать объекту свою волю. В политике навязывание воли осуществляется в процессе принятия политических решений, в котором стороны занимают противоположные позиции. Поэтому объяснение распределения власти требует выяснения, кто — какие индивиды и группы — успешно иницируют и обеспечивают реализацию выгодных им политических решений. Фактически речь идет о трех аспектах оценки процесса принятия решений, которые позволяют понять характер распределения власти в социуме: кто *участвует* в принятии решений, кто *выигрывает* и *проигрывает* от принятия решений и кто *превалирует* в принятии решений²⁵.

Поскольку изучить все решения практически невозможно, исследователь должен выделить институциональные сферы, имеющие важное значение для жизнедеятельности социума, и рассмотреть совокупность политических решений, характеризующих расклад сил в этих сферах. Даль выбрал три сферы принятия решений — реконструкцию города, образование и назначение на должности. Его анализ показал, что 1) в различных сферах доминируют различные конфигурации лидеров, 2) наиболее сильное непосредственное влияние на принятие решений (осуществление власти) оказывают политики, 3) основная масса граждан оказывает лишь косвенное влияние на принятие политических решений²⁶. Впоследствии многие исследователи-эмпирики, использовавшие проблемный метод (Э. Бенфилд, А. Вилдавски, Р. Лайнберри, Р. Мартин, Ф. Мангер, Л. Фримен, Р. Уэйст и др.), также обычно приходили к «плюралистическим» выводам.

В качестве иллюстрации метода рассмотрим процедуру его использования Фрименом и его коллегами в Сиракузах (штат Нью-Йорк, США) [Freeman et al., 1963: 791–798]. На первом этапе исследователи определяли набор проблем (тем) городской политики, решения по которым могли бы стать основанием для изучения власти. Для этого были проведены интервью с 20 местными специалистами в области изучения локальных

²⁵ По мнению Полсби, наиболее важным является последний аспект, который позволяет определить, «какие индивиды и группы имеют “больше” власти в социальной жизни» [Polsby, 1980: 4].

²⁶ Подробнее см. гл. XI наст. изд.

сообществ и 50 информантами, представлявшими различные сегменты городского населения. На основе этих 70 интервью был составлен список 250 городских проблем, далее он был сокращен до 39 проблем в соответствии с рядом критериев²⁷.

Следующий шаг — определение позиционных лидеров, т.е. лиц, формально ответственных за данные решения. Это было сделано на основе анализа документов по всем 39 решениям. Для того чтобы убедиться в адекватности списка, были проведены консультации с юристами. Число лиц, формально ответственных за каждое из 39 решений, колебалось от 2 до 57. После этого с этими лицами были проведены интервью, во время которых им выдали по 39 карточек и предложили рассортировать их на две стопки. В одну следовало положить те карточки, где указывались решения, в которых информант принимал участие (которое могли бы подтвердить другие участвовавшие в этом решении), в другую, соответственно, карточки с решениями, в которых он участия не принимал. Информантов попросили назвать всех остальных участников процесса принятия решений, в которых он участвовал, при этом учитывалось только реальное знание, а не слухи. Наконец, они ответили на вопросы анкеты об их социальном статусе.

Полученные в результате интервью данные были сведены в таблицу. Те, кого как минимум два информанта называли участником процесса принятия решений, были квалифицированы как лица, обладающие первым уровнем влияния (*first zone influentials*)²⁸. Далее все лица первого уровня влияния были проинтервьюированы по той же схеме, что и позиционные лидеры. Результаты, характеризующие их участие в принятии решений, вновь были суммированы, а все участники, названные хотя бы одним позиционным лидером и одним лицом первого уровня влияния, также были классифицированы как лица первого уровня влияния и проинтервьюированы. После этого те, кого номинировали два лица первого уровня влияния, были квалифицированы как лица второго уровня влияния. Исследователи отметили, что можно было бы продолжать процедуру и дальше, выделив лиц третьего, четвертого и последующих уровней влияния. Но учитывая полученный в ходе интервью массив ка-

²⁷ Принятое по проблеме решение должно иметь хотя бы временный эффект, считаться информаторами «важным», влиять на развитие, распределение или использование ресурсов и возможностей значительного числа жителей, допустить альтернативные действия, реализовываться людьми, занимающими высшие позиции в публичных структурах, влиять на важные институциональные сектора городского сообщества и др. [Freeman et al., 1963: 794].

²⁸ Две номинации исследователи посчитали обязательным условием отнесения к списку участников принятия решений, чтобы избежать всякого рода случайностей.

чественных данных, они посчитали это излишним. В целом было проведено 628 интервью, на основе которых было выделено 550 участников всех 39 решений. Эти люди были ранжированы в соответствии с числом решений, в которых они принимали участие; в итоге для последующего анализа было отобрано 32 наиболее активных участника [Freeman et al., 1963: 794–795]²⁹.

Изначально проблемный метод претендовал на более адекватное определение политических лидеров по сравнению с репутационным и позиционным, поскольку субъекты власти определяются не по наличию ресурсов или репутации, а по совокупности эмпирически наблюдаемых явлений, выражающих процесс осуществления власти. В данном случае исследователь изучает уже *саму власть* (точнее, ее осуществление), а не *факторы, допускающие (предполагающие)* наличие власти. Кроме того, при использовании метода учитываются сфера и границы власти, что также дает ему бесспорное преимущество над предыдущими методами. Наконец, он может четко дифференцировать параметры власти, которыми обладают лидеры разного уровня.

Хотя проблемный метод многими аналитиками считается наиболее обоснованным и надежным³⁰, он оказался менее популярным, чем позиционный и репутационный методы. Причина заключается в том, что он значительно более сложен для практического применения, поскольку исследователь должен собрать большой материал по истории принятия каждого существенного решения и предпринять его реконструкцию. При этом остаются естественные трудности в выборе оптимального набора проблем и выявлении акторов, оказавших определяющее влияние на выбор и принятие решений.

В концептуальном плане основное возражение оппонентов проблемного метода заключалось в том, что определение субъектов политической власти по их роли в процессе принятия политических решений является недостаточным (неадекватным). В дискуссии о так называемых лицах власти [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651; Lukes, 1974] исследователями было высказано убеждение, что достижение успехов в принятии решений не исчерпывает всего многообразия проявлений политической власти; поэтому проблемный метод не может дать аде-

²⁹ Небезынтересно отметить, что результаты исследования Фримена, полученные с помощью *решенческого метода*, во много совпали с результатами несколько более позднего исследования в Сиракузах, проведенного Р. Мартином и Ф. Мангером [Decisions in Syracuse, 1973] также с помощью *решенческого метода*. В обоих случаях была зафиксирована дисперсия власти: в различных сферах городской жизни преобладали различные конфигурации влиятельных лиц.

³⁰ Отнюдь не все разделяют эту точку зрения. Например, Домхофф считает, что метод «может вводить в заблуждение» [Domhoff, 1978: 137].

кватной информации об этих формах власти, а также о власти тех, кто действует «за сценой», поскольку их влияние имеет главным образом неформальный характер. Обычно речь идет о скрытом влиянии элиты бизнеса, власти тех, кто непосредственно не участвует в принятии политических решений, но имеет возможность направлять действия публичных политиков и официальных лиц [Ricci, 1971: 170–175; Presthus, 1964: 116–121; Ehrlich, 1961a: 92]³¹.

Другое возражение концептуального характера заключается в том, что данный метод используется для изучения *осуществления власти*, а не власти как *потенциала, способности*. Тем самым он выявляет только тех, кто уже участвует в принятии решений, оставляя в стороне политических акторов, обладающих потенциалом (властью), но по каким-либо причинам воздерживающихся от его использования [Morriss, 1987]³². При этом, фокусируясь на деятельности политических акторов, проблемный подход не в полной мере учитывает влияние структурных факторов, в значительной степени детерминирующих характер процесса принятия политических решений и его результаты.

Значительный массив критики исследований, проведенных с помощью проблемного метода, касается выбора сфер принятия решений для изучения. В частности, Далю и его последователям указали на то, что они выбрали слишком мало проблем, чтобы протестировать плюралистическую парадигму применительно к структуре власти в крупных американских городах [Anton, 1963: 449]. Другие посчитали, что далевский набор проблем адекватен только в отношении Нью-Хейвена, но вряд ли может быть рекомендован для изучения более масштабных городских сообществ [Price, 1962: 1589–1596]. Однако большинство оппонентов обращает внимание не столько на количество проблем, сколько на их (не)репрезентативность. Уже в самых первых рецензиях на книгу [Hunter, 1962: 517–519; Wrong, 1962: 26–28] было указано, что поскольку для анализа выбираются проблемы, которые являются публичными и политическими, т.е. те, которые активно дискутируются в политической сфере, это в значительной степени детерминирует предмет и характер исследования. В частности, Д. Ронг считает, что исследование Даля пред-

³¹ Данные возражения не являются бесспорными, и отнюдь не все исследователи разделяют правомерность выделения второго и, особенно, третьего «лиц власти» (см. [Dowding, 1991; 1996; Hayward, 2000: 11–39; Ледяев, 2001: 182–211]).

³² На наш взгляд, это не является проблемой, поскольку сама фиксация власти как потенциала возможна прежде всего на основе изучения предыдущей практики осуществления власти. Хотя в политической реальности действительно нередки ситуации, когда осуществление власти в настоящее время не гарантирует его в будущем в силу изменения соотношения ресурсов субъекта и объекта или условий их взаимодействия.

ставляет собой «не столько общий анализ структуры власти в сообществе, сколько исследование муниципального управления (government), точнее, формального механизма принятия решений на уровне местной политики и управления, а также социального состава тех, кто в нем участвует. Хотя Даль нередко признает, что многие решения, влияющие на жизнь городского сообщества в целом, принимаются скорее частными, нежели публичными акторами (например, решения по расположению заводов), он все же сосредоточивается на легальном процессе управления» [Wrong, 1962: 28].

По мнению Д. Риччи, две из трех проблем, ставших предметом исследования в Нью-Хейвене — публичное образование и партийные назначения, — были не слишком значимыми для экономических и социальных нотаблей города. Большинство этих людей жили в пригородах, а их дети учились исключительно в частных школах. Поэтому выводы Даля о роли элиты в городских делах не представляются Риччи убедительными [Ricci, 1971: 163] (см. также [Domhoff, 1978: xiii, 138–140]). На основании этого критики фактически ставят под сомнение основные постулаты Даля, считая, что его исследование не смогло доказать ординарного (сопоставимого с другими) влияния экономических и социальных нотаблей, а лишь продемонстрировало, что последние не имели интереса к данным проблемам и потому, вполне возможно, позволили другим людям принимать по ним решения [Ricci, 1971: 163]. Они пришли к выводу, что для более адекватного анализа распределения власти в Нью-Хейвене следовало предпочесть некоторые другие проблемы, например, законодательство о труде, налоги, интеграцию школ, жилищную сегрегацию и др. [Ricci, 1971: 163; Dowding, 1991: 32].

Ранее отмечалось, что Даль выбирал проблемы отнюдь не произвольно, а в соответствии с определенными критериями (которые сами по себе представляются обоснованными), и исходя из этих критериев выбор Даля вполне оправдан³³. Проблема здесь заключается в том, что оппонентов Даля не устраивает то, что все эти проблемы вызывали открытый конфликт между отдельными группами. С их точки зрения, использование конфликта в качестве критерия значимости проблемы ведет к «тавтологической ошибке» [Danzger, 1964: 714–716]: выбирая проблемы, по которым ведутся острые политические дискуссии, исследователь неизбежно придет к заключению, что политика в данном городе являет-

³³ Даль и сегодня считает свой выбор правильным, поскольку решения во всех трех проблемных сферах были значимыми. На мой вопрос, какие сферы он стал бы исследовать сегодня, Даль ответил, что добавил бы вопросы, непосредственно касающиеся положения бедных слоев населения и важнейших социальных программ.

ся плюралистической, т.е. что в ней имеют место конфликты, которые разрешаются в процессе борьбы различных групп. «Если мы исследуем ситуации открытого конфликта, где участвуют разные группы и субъекты власти, то вполне естественно прийти к выводу, что власть в данном сообществе рассредоточена между ними. Но такой выбор проблем исключает из рассмотрения ситуации, где отсутствует соревнование групп интересов и субъектов власти, в отношении которых можно было бы заключить, что власть не рассредоточена, а сконцентрирована» [Ricci, 1971: 153]. Именно этот момент имели в виду Бахрах и Барац, когда писали о том, что далевская методология «пристрастна» к участию элит в решении важных политических проблем и практически гарантирует плюралистические результаты [Bachrach, Baratz, 1970: 10].

Выбор проблем, в которых имеет место конфликт предпочтений, Далю необходим для того, чтобы отличить осуществление власти от ситуаций, в которых субъекту не нужно преодолевать сопротивление объекта. В последнем случае отнюдь не всегда речь может идти о скрытой власти, поскольку действия объекта бывают обусловлены факторами, не зависящими от субъекта, например, трудностями преодоления проблемы коллективного действия. Поэтому до тех пор, пока не обозначены четкие операциональные критерии, отличающие скрытое осуществление власти от случаев, в которых субъект лишь использует благоприятную для осуществления своих целей ситуацию, вряд ли правомерно, на наш взгляд, высказывать Далю упрек за то, что он ограничился публично дискутируемыми проблемами. С критиками следует, пожалуй, согласиться в том, что вместо сферы публичного образования и политических номинаций можно было бы исследовать какие-то другие проблемы Нью-Хейвена. Действительно, эти вопросы не так интересовали бизнес-элиту, как вопросы городской реконструкции. В контексте сверхзадачи далевского исследования — тестирования плюралистической гипотезы и опровержения элитизма — выбор проблем, наверное, должен был быть несколько иным.

Однако насколько этот иной выбор был бы более репрезентативным по сравнению с тем, который был сделан? Здесь возникают большие сомнения. В любом случае, и это следует подчеркнуть, вряд ли таким образом Далю удалось бы избежать обвинений в нерепрезентативности избранных проблем. Вообще сам вопрос о критериях выбора проблем трудно однозначно разрешить. Любой исследователь всегда вынужден выбирать между «важными решениями», «типичными решениями», «репрезентативными решениями» и т.п. или искать такие решения, которые бы удовлетворяли всем этим критериям, что в практическом отношении совсем не просто. При этом опять же остаются естественные

трудности в оценке значимости, репрезентативности и других характеристик решения [Polsby, 1980: 96; Bonjean, Olson, 1970: 207; Bart, Johnson, 1974: 265–271].

Что касается вопроса о желательном числе проблем, то здесь нужно прежде всего учитывать реально имеющиеся у исследователей ресурсы и естественное противоречие между числом изучаемых проблем и глубиной анализа. Разумеется, увеличение числа исследуемых проблем могло бы дать больше информации, что признавал и сам Даль, который в интервью Дж. Уэйсту спустя 25 лет после публикации «Who Governs?» согласился с целесообразностью более широкого предмета исследования [Dahl, 1986: 191–195].

Вместе с тем, как подчеркивает Домхофф, критика далевского метода за те или иные недостатки не ставила под сомнение базовую идею, на которую метод опирается: определение наличия или отсутствия правящей элиты может быть строго доказано только в том случае, если 1) гипотетическая правящая элита является четко определенной группой, 2) имеет место репрезентативный набор важных политических решений, в которых преференции гипотетической правящей элиты противоположны преференциям других групп, и 3) в этих ситуациях преференции предполагаемой элиты регулярно превалируют [Domhoff, 1978: 123; Dahl, 1958: 463–469].

Так же как и другие методы, проблемный метод допускает возможность совершенствования. В частности, Р. Эггер, Д. Голдрих и Б. Свенсон выделили шесть стадий в процессе принятия решений: 1) формирование политики, 2) обсуждение политики, 3) организация политической поддержки, 4) рассмотрение структурами политического авторитета, 5) обнародование решения, 6) выполнение решения [Agger, Goldrich, Swanson, 1972: 23–35]. Это позволило конкретизировать и уточнить место и роль участвующих в нем акторов. Когнитивный потенциал проблемного метода (как и других методов) может быть усилен с помощью использования качественных типологий лидерства. Наряду с упоминавшимися ранее типологиями Ч. Бонджина [Bonjean, 1963: 672–681] и Ф. Тронстайна и Т. Кристенсена [Trounstine, Christensen, 1982: 61–69] интерес представляют и другие попытки дифференцировать роль тех или иных индивидуальных акторов в процессе принятия решений. Например, Н. Лонг продемонстрировал важность различия между теми, кто *инициирует* решения, *легитимизирует* решения и *обеспечивает мобилизацию ресурсов и запуск механизмов их реализации* [Long, 1958: 251–261]. Т. Кларк выделяет четыре типа участников принятия решений: 1) «продюсеры» (поставляют ресурсы, которые далее будут распределены), 2) «потребители» (те, кто их получает), 3) антрепренеры (инициаторы) и 4) реализаторы [Clark, 1968с: 69]. Заслуживает внимания и идея о том, что лидерство и специфика участия в принятии решений находят-

ся в зависимости от проблемы, в контексте которой рассматриваются властные отношения [Barth, Johnson, 1974: 265–271]. Наконец, решенческий метод может быть оптимизирован путем продуманной процедуры учета «нерешений» и других форм и проявлений власти.

Имплицитные различным методам критерии определения власти так или иначе взаимосвязаны (во всяком случае, на эмпирическом уровне, что подтверждают многие исследования), и при использовании различных методов можно прийти к аналогичным выводам относительно распределения власти и ее субъектов. Тем не менее необходимо четко осознавать, что именно выявляет каждый из этих методов и чего он *сам по себе* выявить не может. Многие исследователи пришли к выводу, что лидерство представляет собой гетерогенную категорию, и *каждый метод наиболее эффективно обнаруживает лидеров определенного типа*. Позиционный метод акцентирует внимание на лидерах, занимающих высокие должности; репутационный позволяет увидеть лидеров, не находящихся на публичных постах; решенческий выявляет тех, кто, не обладая соответствующей позицией и репутацией, обеспечивает осуществление политических решений и программ. Из этого следует, во-первых, что методы в той или иной степени влияют на характер получаемых результатов и, во-вторых, изучение структуры власти целесообразно осуществлять с помощью *комбинации методов*, позволяющей обнаруживать лидеров различных типов и повысить надежность и достоверность полученных результатов. Возможность и желательность комбинации методов отражается и в том, что отдельные процедурные элементы методов нередко пересекаются³⁴. При этом следует учесть, что все методы, как подчеркивает У. Домхофф, «более схожи, чем различны», поскольку «с точки зрения получаемых с их помощью данных они представляют собой вариации одной общей технологии — формирования списка имен и поиска связей между ними» [Domhoff, 1978: 122]³⁵. Наконец, исследователи используют практически одни и те же способы сбора информации: интервью с определенным кругом лиц, архивные материалы и публикации в прессе, наблюдение за отдельными процессами, происходящими в сообществе, и др.

В контексте определения оптимальной техники и технологии использования комбинации методов представляется вполне естественным начать

³⁴ Например, при использовании репутационного метода экспертам обычно предлагается выбрать кандидатуры из уже имеющегося списка, подготовленного на основе учета их статусных позиций.

³⁵ Домхофф более, чем некоторые другие исследователи, склонен признать наличие общих элементов у различных методов изучения власти и в силу того, что в его понимании власть, как уже отмечалось ранее, является достаточно широким феноменом, имеющим самостоятельные структурные уровни.

с позиционного метода, собрав необходимую информацию о позициях в важнейших секторах общественной жизни, занимающих их лицах и пересечениях между ними. Далее целесообразно выстроить репутационную сеть, проинтервьюировав (по крайней мере) тех, кто чаще других оказывался в позиционном и репутационном списках, заканчивая процедуру по мере того, как новые лица и организации перестанут называться интервьюируемыми («метод снежного кома»). После этого можно приступить к изучению процесса принятия политических решений, имеющих существенное значение для жизнедеятельности городского сообщества, обращая особое внимание на оптимальность и репрезентативность конфигурации решений, избранных для экспертизы. Данный алгоритм можно считать общепризнанным [Domhoff, 1978: 137–138]³⁶.

На наш взгляд, комбинация методов является наиболее оптимальной и для российского контекста. Необходимо лишь учесть, что применение любых методов исследования в России технически осуществить в чем-то сложнее, чем на Западе. Однако на сегодняшний день уже накоплен значительный опыт изучения власти в тех странах, которые если и относятся к демократическим, то с большой натяжкой. Текучесть ситуации и быстрая сменяемость лиц у власти, естественно, затрудняют процесс исследования властных отношений, но это не является основанием для отказа от использования традиционных методик, скорректированных с учетом российской специфики. Сама по себе степень текучести/устойчивости власти является одной из важнейших ее характеристик и, соответственно, предметом эмпирической верификации.

Эти методы, как уже отмечалось ранее, представляют собой лишь способы выявления круга лиц, групп и (или) организаций, выступающих субъектами властных отношений. Как правило, это лишь первый шаг в исследовании различных параметров властных отношений, которое может существенно варьироваться в зависимости от целей исследователя, его методологических и ситуативных приоритетов. Эмпирические проекты отражают набор проблем, представляющихся важными для конкретных исследователей: одних интересует прежде всего характер связей между наиболее влиятельными акторами, других — факторы, определяющие специфику форм осуществления власти, третьих — сравнение стратегий управления и (или) их результатов и т.д. Конкретные исследовательские проекты, в которых использовались различные стратегии научного поиска, представлены в третьем разделе настоящей книги.

³⁶ Оптимальность использования комбинации методов для выявления субъектов власти в данном случае обосновывается безотносительно к финансовым, временным и другим издержкам, которые неизбежно сопровождают такой проект. В этой связи вполне можно понять исследователей, которые вынуждены упрощать процедуры сбора информации в силу ограниченности возможностей.

Здесь же в качестве иллюстрации приведем размышления У. Домхоффа о том, как целесообразно проводить исследование структуры власти³⁷.

Домхофф полагает, что фокусом исследования власти должно стать изучение *структуры* власти, которая представляет собой сложившийся паттерн отношений между определенными субъектами. По его мнению, «в исследовании власти структурные отношения следует концептуализировать как сетевые отношения». Сети представляют собой специфические совокупности связей между определенными группами и организациями; они непосредственно характеризуют структуру отношений в группе, общности или классе. Связи между членами этих образований могут продемонстрировать широкий спектр отношений — дружбу, партнерство, общее членство, наем, руководство и др. Сетевой анализ призван «выявить сеть людей и институтов, которые получают различную выгоду от функционирования социальной системы и установить, как эта сеть определяет структурные и ситуационные уровни властных отношений». Поэтому исследование власти представляет собой фактически разновидность сетевого анализа [Domhoff, 1978: 122, 132–133].

Собственно эмпирическое исследование начинается с поиска связей между людьми и организациями, которые, как предполагается, составляют правящую (влиятельную) группу или класс. Это «сетевой анализ членства» (*membership network analysis*), он включает в себя изучение людей и всех организаций, к которым они принадлежат, или (что то же самое) — изучение организаций со всеми их членами. Результаты анализа обычно представляются в форме матрицы (см. табл. 1).

Таблица 1

Гипотетическая межличностная сеть

Члены организации	Организации			
	А	Б	С	Д
Индивид 1	√	√		
Индивид 2	√		√	
Индивид 3	√			√
Индивид 4			√	√
Индивид 5*				

Источник: [Domhoff, 2009]. URL: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/methods/how_to_do_power_structure_researchh.html.

* Индивид 5 является «изолированным» и не имеет связей.

³⁷ Домхофф представил свои соображения в книге, написанной в процессе полемики с Далем [Domhoff, 1978]. Позднее они были изложены на его сайте «WhoRulesAmerica.net» URL: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/methods/how_to_do_power_structure_research.html.

Перечень людей идет сверху вниз, а организаций — слева направо; образующиеся на пересечении ячейки (клетки) заполняются соответствующей информацией, типа «член», «директор», «собственник» или «спонсор»³⁸. Также могут быть указаны и установки людей по отношению к определенным организациям («сторонник», «оппонент») или их психологическая связь с ними. Содержащаяся в матрице информация может быть использована для объяснения как *организационных*, так и *межличностных сетей*.

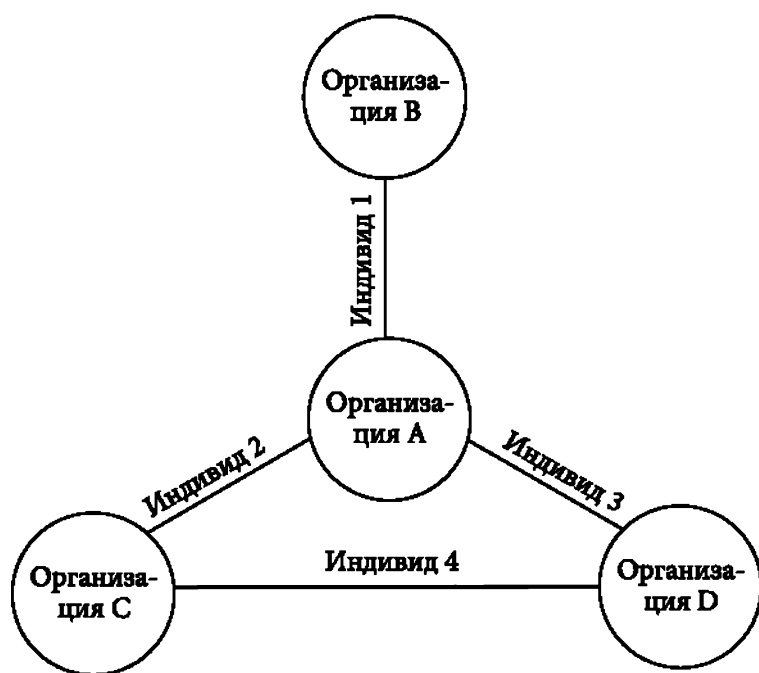


Рис. 1. Гипотетическая организационная сеть, созданная пересекающимися между собой членами

На рис. 1 видно, что организация А находится в центре сети в силу наибольшего количества связей между данными индивидами.

В межличностной сети, как показывает рис. 2, нет индивида, который бы занимал центральное место, хотя в организационной сети такой центр имеется. Домхофф отмечает, что хотя интуитивно это может показаться сомнительным, на самом деле две эти сети имеют самостоятельный статус и не являются зеркальным отражением друг друга; при этом в сети могут быть индивиды, не имеющие каких-либо связей, что часто имеет место в ситуациях, когда люди впервые попадают, например, в элитные компании высшего класса. Для анализа данных исследователи могут использовать самые разные математические техники, напри-

³⁸ На этапе составления списка акторов и организаций, между которыми будут выявляться связи и отношения, и используются три рассмотренных нами метода.

мер, теория графов (матричная алгебра, Булева алгебра), позволяющие выявить «иерархии» и «уровни» в сложных сетях.

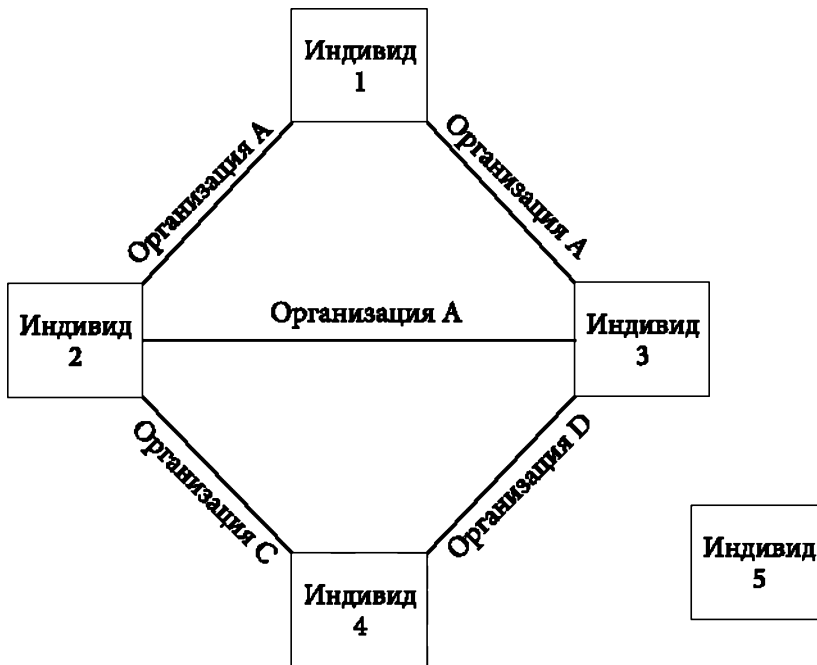


Рис. 2. Гипотетическая межличностная сеть, образованная на основе общей организационной принадлежности

Наряду с выявлением сетей, охватывающих членов различных организаций, исследователи могут обратить внимание на другие типы связей, например, родственные связи между членами элитных семей, социальные и культурные связи, потоки информации, совместный бизнес и т.д. Особое значение имеют финансовые потоки. Теоретически их можно рассматривать как вид отношений между индивидами и институтами, но на практике, подчеркивает Домхофф, желательно уделить им самостоятельное внимание в силу важности данного аспекта власти. Речь идет о четырех видах финансовых потоков: 1) от людей к людям (дарения, займы, пожертвования), 2) от людей к институтам (налоги, индивидуальные и семейные дарения фондам), 3) от институтов к людям (дивиденды собственникам, гранты экспертам), 4) от институтов к институтам (гранты политическим структурам, дарения корпораций фондам).

Сетевой анализ позволяет сделать вывод о наличии или отсутствии группы (элиты) или класса, доминирующих в социуме или локальном сообществе: если между корпорациями не обнаружены тесные связи, вряд ли правомерно говорить о «корпоративном сообществе»; если состав элитных социальных клубов, расположенных в различных городах,

существенно не пересекается, то нельзя констатировать наличие национального «высшего класса»; наконец, если отсутствуют или крайне незначительны финансовые потоки от богатых людей к фондам или от фондов к структурам, участвующим в формировании политики, то нет серьезных оснований полагать о существовании «сети планирования политики» (policy-planning network). Далее Домхофф предлагает проанализировать идеологические и политические преференции и ориентации различных групп с помощью контент-анализа соответствующих текстов и выступлений. Таким образом, изучение структуры власти представляет собой своеобразную комбинацию сетевого анализа и контент-анализа [Domhoff, 2009]³⁹.

³⁹ Домхофф предлагает и целый ряд конкретных практических рекомендаций по сбору релевантной информации и последовательности действий исследователя.

КЛАССИЧЕСКИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ

IX. Исследование Роберта и Хелен Линд в «Миддлтауне»

Данное исследование является не только *самой первой*, но и, по признанию аналитиков, во многих отношениях наиболее успешной (из всех ранних исследований) попыткой объяснить структуру власти в городе. Ее отличают тщательность и ответственность, с которой систематизировались многочисленные эмпирические данные¹; на это исследование всегда ссылаются в обзорных работах по изучению власти в городских сообществах.

Общей целью исследования было «синхронное изучение взаимосвязанных тенденций, характеризующих жизнь небольшого американского города» [Lynd, Lynd, 1929: 3]. В качестве «нити Ариадны», позволяющей «обеспечить максимальную объективность и упорядоченность процедуры исследования», Линды использовали «подход культурного антрополога». Они исходили из того, что при всем многообразии человеческой практики на самом деле «существует не так уж много основных видов того, чем люди занимаются... везде человеческое поведение оказывается состоящим из вариаций нескольких главных направлений деятельности». Их исследование строится на допущении, что жизнь людей в небольшом американском городе можно рассматривать через призму следующих шести основных видов деятельности: добывание средств к существованию, обустройство домашней жизни, обучение молодежи, использование свободного времени в различных формах игры, искусства и т.д., участие в религиозной жизни и общественных делах» [Ibid.: 3–4]. В соответствии с этим строится логика исследования и структурируется материал двух монографий, изданных по результатам двух этапов исследования.

Первый этап исследования охватывает период с 1890 г.² по 1925 г. Собственно полевая работа была выполнена в 1924–1925 годы. Исследова-

¹ Полсби особо подчеркнул, что Линды тщательно зафиксировали все факты, которые, по его мнению, фактически опровергают основные постулаты стратификационной теории [Polsby, 1980: 15].

² Выбор точки отсчета был во многом обусловлен возможностями сбора информации, а также тем, что в это время происходила индустриальная революция в американских городских сообществах [Lynd, Lynd, 1929: 5–6].

тели вернулись в город в середине 1930-х годов и прожили в нем уже 3,5 года. В обоих случаях использовались следующие методы:

1. Участие в общественной жизни. Члены исследовательской группы всеми возможными способами интегрировались в городское пространство, заводя друзей и приобретая местные связи и обязательства как обычные жители Миддлтауна.

2. Изучение документов (данные переписи населения, городские и окружные документы, судебные дела, школьные документы, отчеты, документы различных организаций, дневники и др.).

3. Сбор статистических данных (сведения о заработной плате, продолжительности найма, служебном продвижении, членстве в клубах, тираж СМИ и др.).

4. Интервью, в том числе 124 интервью с представителями рабочего класса и 40 — с представителями бизнеса. В дополнение к интервью проводилось анкетирование [Lynd, Lynd, 1929: 505–510].

Таким образом, исследование опиралось на широкий круг источников, и учеными был собран большой корпус материалов, посвященных различным аспектам деятельности социальной общности.

Структура и логика первого и второго этапов исследования и, соответственно, структура посвященных им монографий в целом одинаковы и содержат разделы, включающие описание и анализ шести указанных выше сфер деятельности жителей Миддлтауна. Отличие второго текста заключается в том, что в него добавлено несколько новых разделов, в том числе раздел, специально посвященный доминированию бизнеса в городе³.

Интересным представляется обоснование выбора города для проведения исследования и возможность дать ему имя «Миддлтаун» (Средний город). Линды считают, что г. Мунси в полной мере соответствует двум важнейшим критериям: *он может представлять Америку и удобен для изучения, поскольку достаточно компактен и гомогенен* [Ibid.: 7]. Важность первого критерия в ранних исследованиях власти в городских сообществах подчеркивалась особо, поскольку выводы исследования так или иначе экстраполировались на другие города⁴, а также использовались для объяснения распределения власти в социуме

³ «The X family: a pattern of business-class control» [Lynd, Lynd, 1937: 74–101]. В первой книге вопросам власти и влияния уделялось совсем мало внимания; отдельные аспекты проблемы рассматривались в главе, посвященной участию в делах общности. В ней, в частности, были три фрагмента, в той или иной степени касающиеся вопросов власти и влияния — «The machinery of government», «Getting information», «Things making and unmaking group solidarity» [Lynd, Lynd, 1929: 413–434, 471–495].

⁴ Это скорее подразумевалось, чем декларировалось. Линды подчеркнули, что результаты исследования могут быть каким-то образом применимы к другим городам и к Америке в целом «с большой осторожностью» [Ibid.: 9].

в целом. Линды считали, что при выборе «среднего города» важно учесть следующие семь параметров: 1) климатические условия: «средний» климат требует некоего «эквиглибриума активности», необходимого для обеспечения жизнедеятельности; 2) достаточно высокие темпы роста, обуславливающие различного рода трудности и лишения, неизбежно сопровождающие значительные социальные изменения; 3) индустриальная культура и развитое промышленное производство; 4) город не должен быть моноиндустриальным (в нем нет предприятия, явно доминирующего в городской экономике); 5) наличие культурных («артистических») учреждений, балансирующих промышленную активность; 6) отсутствие каких-то специфических для города проблем, которые бы значительно отличали его от других американских городов; 7) город должен быть по возможности типичным по своему происхождению и представлять регион, который является «общим деноминатором Америки»⁵. Второй критерий — компактность и гомогенность города — включал в себя три параметра: 1) численность населения в пределах 25–50 тыс. человек; 2) самостоятельность города: город обеспечивает себя сам, не являясь городом-спутником; 3) незначительные доли черного населения и выходцев из других стран, что обеспечивает сохранение достаточной гомогенности городского населения. Всем этим критериям Миддлтаун вполне соответствовал [Ibid.: 8–9].

Вопросы политики и власти, как уже отмечалось ранее, в Миддлтауне, занимали периферийное место. При этом в заключительном разделе, посвященном участию граждан в делах сообщества, собственно о власти практически ничего не сказано, а «семья Х» даже не была упомянута. Основное внимание уделялось институциональному устройству политической системы города, а также некоторым характеристикам общественной жизни, имеющим косвенное отношение к структуре власти. В частности, Линды отметили высокий уровень апатии и снижение интереса к выборам у жителей города [Ibid.: 416–417]. Уделив специальное внимание анализу факторов, обуславливающих групповую солидарность⁶, они провели сравнение уровня групповой солидарности рабочего класса и бизнес-класса, придя к выводу, что рабочие более инертны, изолированы и менее склонны к сотрудничеству, тогда как уровень групповой сплоченности бизнес-класса имел тенденцию к росту [Ibid.: 495]. Преимущество последнего в политической сфере обеспечивает и ин-

⁵ Таким регионом Линды считали Средний Запад [Ibid.: 7–8].

⁶ Линды делят всех профессионально занятых в городе на две категории: рабочий класс и бизнес-класс, отвергнув традиционную трехчленку в силу того, что «в таком случае к высшему классу в Миддлтауне можно было бы отнести максимум 8 или 9 семей» [Ibid.: 22–23]. Тем самым в разряд бизнес-класса попали и профессионалы, например архитекторы.

формационный фактор. Подача информации осуществляется с учетом интересов владельцев прессы: «не только объявления, но и содержание новостей находится под влиянием доминирующих групп интересов Миддлтауна». При этом Линды убеждены, что «в любом конфликте две основные газеты будут поддерживать правительство, бизнес-класс, а не рабочий класс» [Lynd, Lynd, 1929: 477]. Другая составляющая информационного фактора в городской политике Миддлтауна проявляется в сохранении существенных различий в доступе к информации у представителей бизнес-класса и рабочего класса⁷.

Во второй книге анализ властных отношений в Миддлтауне уже занял одно из центральных мест. При этом все выделенные выше основные постулаты стратификационной теории получили отражение в результатах исследования и основных выводах.

Описание и анализ властных отношений в городе Линды осуществляются в двух тесно переплетающихся между собой ракурсах: 1) *господство одного класса (бизнес-класса) над другим (рабочим классом)* и 2) *власть правящей элиты, ядром которой является «семья Х»*. Господство бизнес-класса («бизнес-класс в Миддлтауне правит городом») проявляется во всех сферах городской жизни и реализуется в обладании существенными преимуществами над рабочим классом, которые стабильно воспроизводятся и поддерживаются с помощью различных властных практик. Эти преимущества обусловлены значительным неравенством ресурсов и слабостью рабочего класса как актора городской политики. Основанием власти бизнес-класса является «контроль над капиталом, который имеет бизнес-класс в американской культуре. С этой точки зрения ситуация в Миддлтауне может рассматриваться как воплощение американской системы контроля бизнес-класса» [Lynd, Lynd, 1937: 77].

Главным инструментом господства («ядром контроля») бизнес-класса является «семья Х», обладавшая, как мы увидим далее, различными возможностями влияния на жизнедеятельность города. Семья есть элемент бизнес-класса; поэтому реальная политика в городе «проводится в интересах частных групп или в направлении частных интерпретаций публичных интересов» [Ibid.: 77, 321]. Бизнесмены знают, что «система, с помощью которой они получают доходы, дивиденды, покупают новые «бьюики» и посылают своих детей в колледжи, зависит от деятельности этих людей. «Семья Х» символизирует собой безопасность бизнес-класса Миддлтауна»; бизнесмены уверены, что «Х никогда не дадут Миддлтауну пропасть» и потому практически никогда не критикуют политику семьи [Ibid.: 94].

⁷ Например, негородскую прессу читало 3/5 семей бизнес-класса и только 2,5% рабочих [Lynd, Lynd, 1929: 472]. Спустя 10 лет ситуация существенно изменилась [Lynd, Lynd, 1937: 319–321].

Господство бизнес-класса над рабочим классом опиралось не только на его возможности и ресурсы, но и было обусловлено проблемами в самом рабочем классе. Линды считают, что у рабочего класса Миддлтауна не было «достаточно широкого или долгосрочного видения ситуации» [Ibid.: 16], имея в виду отсутствие у рабочих должного (с точки зрения защиты своих интересов) классового сознания. Рабочие, отмечают Линды, «не отделяли себя от остальной части города». В докризисные времена они рассчитывали на рост своего благосостояния и верили в «американскую мечту». «Пока у них была машина и бензин, они не обращали внимание на рабочие организации» и не стремились добиваться своих интересов через борьбу [Ibid.: 26]. Проблемы, с которыми сталкивались рабочие и которые обострились во время кризиса, рассматривались рабочими как их индивидуальные проблемы и не вели к формированию классового самосознания [Ibid.: 41]; эти люди «воспринимали депрессию как индивидуальное бедствие». В то же время рабочие верили в демократические институты и были убеждены, что «нигде так хорошо не правят, как в Америке», а проблемы заложены не столько в институциональном устройстве, сколько обусловлены «слабой человеческой природой» [Ibid.: 321]⁸.

Данная ситуация была обусловлена многими обстоятельствами. Во-первых, «общественное мнение формировалось бизнес-классом» [Ibid.: 99]; поэтому вполне естественно, что рабочие мыслили так, как было принято в социуме. Линды отмечают, что система контроля обеспечивает *отождествление общественного благосостояния с благосостоянием бизнес-класса*, позволяющее обеспечить реализацию основных интересов бизнес-класса — умеренные налоги, ограничение возможностей профсоюзов, контроль за численно превосходящим рабочим классом, возможности развития бизнеса без необходимости постоянного вмешательства. «Все это делается людьми типа представителей “семьи Х”, обладающими твердыми убеждениями в том, что их действия реализуют “общественное благо”» [Ibid.: 26]. Депрессия и экономический кризис усилили зависимость города от состояния его промышленности и сделали бизнес-класс еще более убежденным в том, что «город должен действовать как единое целое для поддержания соревновательных преимуществ над другими центрами промышленного производства» [Ibid.: 366]. В этих условиях рабочим было непросто переключиться на иные способы поддержания своего благосостояния, даже несмотря на трудные кризисные времена.

⁸ Линды были убеждены, что ни в одной другой сфере жизнедеятельности (кроме религии) «символы не были так далеки от реальности, как в сфере государственного управления» [Ibid.: 322].

Свою лепту в формирование данных установок внесла пресса. Линды отметили, что в Миддлтауне пресса в значительной степени утратила свои лидерские функции и стала более зависимой от бизнеса, обменяв исконное право говорить правду на право иметь хорошую экономическую поддержку: в вопросах, касающихся бизнеса, национальной политики, гражданственности, она «выражала точку зрения, удобную господствующим группам интересов» [Lynd, Lynd, 1937: 381].

Во-вторых, композиция рабочего класса Миддлтауна к 1930-м годам заметно изменилась по сравнению с концом XIX в. В то время в город пришло много новых людей «из уже индустриализированных зон, а не с ферм; и они принесли веру в рабочие организации. Но к 1925 г. эта основа организации в значительной степени сошла на нет», отчасти потому, что в последнее десятилетие «рабочий класс был рекрутирован в основном из работников ферм первого или второго поколения», у которых «превалировала индивидуалистическая философия» [Ibid.: 25–26]. Другое существенное изменение в составе рабочего класса было связано с ростом доли полуквалифицированной рабочей силы, достигавшей двух третей всех работающих при сравнительно незначительных сегментах высококвалифицированных и малоквалифицированных рабочих. Работников этой категории можно было легко заменить, и они были вынуждены соревноваться с большой группой других рабочих; это давало возможность владельцам предприятий использовать данную ситуацию для манипуляции с заработной платой. Соответственно, ослабевала идентификация работника с определенными группами и снижался интерес к поиску подходящего союза [Ibid.: 65–66].

В-третьих, участие в организованной деятельности повышало риск потери работы. При этом владельцы предприятий и пресса оказывали сильный прессинг на профсоюзы, а на самих рабочих давили их семьи, в которых преобладало убеждение, что рациональнее согласиться на любые работу и условия. В-четвертых, часть рабочих просто не хотела платить взносы [Ibid.: 27]. Наконец, многие рабочие рассчитывали сразу получить значительные выгоды и поэтому нередко довольно быстро разочаровывались в рабочих организациях; в результате в профсоюзах Миддлтауна состояло сравнительно мало рабочих⁹. Что касается оценки эффективности деятельности профсоюзов, то, судя по приводимым Линдами мнениям, она была невысокой; при этом многие ключевые люди в профсоюзах фактически контролировались бизнесменами [Ibid.: 38, 41–42].

⁹ В профсоюзах Миддлтауна в 1929 г. состояло около 900 человек, в 1934 г. — 2800 чел., в 1935 г. — 1000 чел. (из примерно 13 тыс. рабочих города) [Lynd, Lynd, 1937: 27].

Таким образом, рабочий класс в силу разных причин не был готов к активному сопротивлению воле бизнес-класса, и его инертность в сравнении с когерентными убеждениями бизнес-класса делала маловероятным существенное возрастание его классового самосознания. «Рабочий класс Миддлтауна... не имеет своих символов, *противостоящих* бизнес-классу; но пресса, школа, церковь, традиции учат его принимать символы бизнес-класса как свои собственные» [Ibid.: 367, 454–455]. Это не свидетельствовало о том, что классовый конфликт в Миддлтауне отсутствовал: классовый кливидж четко проявлялся в отношении к национальной политике, а также к ряду городских проблем; при этом рабочие понимали, что у них крайне мало шансов «взобраться по американской лестнице возможностей», хотя именно она и являлась источником легитимации философии свободного рынка [Ibid.: 72].

Все эти рассуждения о господстве бизнес-класса в Миддлтауне, как уже отмечалось ранее, так или иначе подкреплялись анализом роли «семьи Х», в руках которой и концентрировались важнейшие инструменты классового господства. Небезынтересно отметить, что после публикации «Миддлтауна» некоторые местные жители критиковали исследователей за недооценку роли «семьи Х» в жизни города; в том исследовании эта группа богатых людей вместе с другими четырьмя-пятью богатыми семьями не были выделены в отдельный «высший класс». Но в середине 1930-х годов Линдам уже не требовались подсказки местных, чтобы обратить внимание на особую роль семьи; исследователей поразили все возрастающий публичный пиетет перед семьей и ее растущая, всепроникающая власть, которая с появлением ее второго поколения, по сути, стала наследственной и приобрела атрибуты «правлящей королевской семьи». Власть семьи была настолько велика, что, по мнению Линдов, она делала Миддлтаун отличным от многих других американских городов, где власть была значительно менее концентрированной [Ibid.: 77, 96]¹⁰.

Характеристику власти «семьи Х» Линды начинают с яркого высказывания одного из респондентов:

«Если у меня нет работы — я иду на завод Х. Если мне нужны деньги — я иду в банк Х, и, если я им не понравился, денег я не получу. Мои дети учатся в колледже Х; когда я болею, я хожу в госпиталь Х. Я покупаю дом или квартиру у Х, моя жена ходит в город, чтобы купить молоко Х. Я пью пиво Х, голосую за политические партии Х и получаю помощь от благотворительных организаций Х... я узнаю новости из утренних газет Х. И если я достаточно богат, я начинаю путешествовать с аэропорта Х» [Ibid.: 74].

¹⁰ Позднее исследователи предложили классификации типов элитистского правления в американских городах, в которых структура власти в Миддлтауне определялась как «простая пирамида» [Orum, 1978: 161].

Линды отмечают, что в Миддлтауне есть и другие семьи, также внесшие вклад в индустриальное развитие города; но ни одна из них не является символом достижений города, как семья Х. Из пяти братьев, пришедших в город в конце XIX в., к 1924 г. осталось четверо. Линды характеризуют братьев как «внимательных, способных, демократических джентльменов, христиан, воспитанных в духе индивидуализма; филантропов, патронирующих искусство, образование, религию; они не могли обойтись без участия в бизнесе и гражданских делах» [Lynd, Lynd, 1937: 75–76]. В период проведения второго исследования в городе оставались два брата, которые вместе с вошедшими в семейный бизнес четырьмя сыновьями и двумя зятьями не только владели и контролировали значительные сферы бизнеса в городе, но и вопреки депрессии стали влиятельными, как никогда ранее. «Х доминируют в городе; они, по сути, и есть город» — таково было мнение многих жителей Миддлтауна [Ibid.: 76–77].

Линды последовательно и довольно обстоятельно характеризуют основания всеобъемлющей власти семьи, заложенные во всех шести выделенных ими основных формах жизнедеятельности города. В сфере добывания средств к существованию важнейшими факторами власти семьи выступают их позиции в банковском секторе, промышленности, торговле и юридических услугах. В совете директоров единственного оставшегося в Миддлтауне банка было три члена семьи, один из которых являлся председателем. Большинство членов совета составляло ядро управления трастовой компании; тем самым семья фактически обладала контролем над кредитными ресурсами города. Лучшие юридические фирмы города также принадлежали семье, а персональный адвокат главного члена семьи являлся городским адвокатом. Все это позволяло говорить о том, что в Миддлтауне «юристы и банки действуют вместе». Линды отмечают, что семья не стремилась установить прямой контроль над другими промышленными предприятиями¹¹: при возникновении интереса к другим предприятиям они использовали свою «банковскую власть, а также престиж и силу примера» [Ibid.: 78–81].

В других сферах жизнедеятельности города влияние семьи также было значительным. Поселившись в западной части города, они во многом изменили внешний вид и состояние данной территории, сделав ее существенно отличной от других районов. Семья имела сильные позиции в местной системе образования; она фактически управляла колледжем, который формально оставался государственным учреждением.

¹¹ Непосредственно во владении «Х» находились заводы по изготовлению стеклянных изделий, бумаги, ряд крупных магазинов, а также железнодорожные перевозки. Они также контролировали сферы производства пива, молока и др.

Эти позиции еще более усилились, когда семья выделила миллион долларов университету, а один из членов семьи стал президентом его попечительского совета. Здания общежитий мужского и женского союзов христианской молодежи (Y.M.C.A. и Y.W.C.A.) были переданы им семьей, а обе организации контролировались членами семьи; семья строила или помогала строить многие местные церкви и поддерживала их. В данном случае сказывались, разумеется, не только религиозные мотивы. По мнению Линдов, эта сфера деятельности семьи фактически (хотя и не всегда осознанно) выступала существенным элементом господства бизнес-класса над населением города [Ibid.: 81–86]. Благотворительная деятельность была важным основанием власти X; она не только обеспечивала соответствующий имидж семьи, но и способствовала формированию определенных отношений с теми, кого семья поддерживала. Значимую роль играл и информационный фактор: у семьи была своя «X газета» [Ibid.: 89–90].

В сфере государственного управления имело место как непосредственное влияние членов «семьи X» на политику в Миддлтауне через партийные структуры, так и не прямое воздействие, обусловленное экономическим могуществом семьи и ее статусом в городе. В Миддлтауне традиционно доминировала Республиканская партия, которую поддерживал бизнес-класс. Естественно, что представители семьи вошли в руководящие структуры партии и семья вносила существенный вклад в финансирование избирательных кампаний на всех уровнях. Несколько неожиданным на этом фоне оказалось вхождение одного из представителей семьи в число лидеров местной организации Демократической партии. Однако с точки зрения долгосрочной перспективы это означало, что X могли оказывать влияние на ситуацию в обеих партиях, что было особенно важно, когда мэром города стал представитель Демократической партии¹².

Но в то же время X не так уж и стремились к непосредственному контролю над политическими институтами: им было важно, чтобы не было излишнего вмешательства политических институтов в бизнес, и их вполне устраивала такая степень влияния на местную политику, которая обеспечивала реализацию основных интересов бизнес-класса Миддлтауна, обозначенных ранее (умеренные налоги, ограничение возможностей профсоюзов, контроль за численно превосходящим рабочим классом и др.) [Ibid.: 89].

¹² Линды отмечают, что после появления молодого представителя семьи в руководстве Демократической партии мэр города (имевший 15-летний опыт пребывания в данной должности) «стал говорить так, как будто находится под контролем X» [Lynd, Lynd, 1937: 87].

Линды отмечают, что влияние Х на политическую жизнь в Миддлтауне скорее имело неосознаваемый и неформальный характер. Прямого командования не было, однако фактически никто не осмеливался критиковать политику Х — ни другие бизнесмены, ни политики. Отношения с политиками не строились по принципу «командование — подчинение»: «здесь нет правления босса». Например, мэр города отнюдь не был «инструментом Х». Не было, как отмечают Линды, и откровенных соглашений между мэром и семьей. Более адекватным они считали другое объяснение: «Люди скорее начинают колебаться при принятии важных решений, если они не согласуются с политикой Х» [Lynd, Lynd, 1937: 92, 97]¹³.

В целом политики в Миддлтауне были несколько дистанцированы от бизнесменов: «Они обычно не были допущены в узкие круги бизнес-класса, но при этом должны были работать с ними, чтобы “добиться чего-нибудь”». Но при этом бизнес-класс «не испытывал большого уважения к местной политике и политикам, рассматривая их как неизбежное зло, которое бизнес поддерживает и контролирует настолько, насколько необходимо для поддержания кооперации в определенных делах» [Ibid.: 329].

Исследование Линдов, как и любой, даже самый успешный, проект, подверглось всестороннему анализу и критике. Наиболее обстоятельная критика, как уже отмечалось ранее, была высказана Н. Полсби, который отверг основные выводы исследования и указал на ряд его существенных недостатков.

Полсби считает, что *многие данные, полученные в ходе исследования, фактически опровергают выводы и положения стратификационной теории*. Наиболее очевидным опровержением тезиса о господстве правящей элиты в американском городе является тот факт, что во многих ситуациях, описанных самими исследователями, *(якобы) правящей элите не удалось победить своих оппонентов в процессе принятия тех или иных решений*.

В качестве иллюстрации он разбирает описанные Линдами ситуации с борьбой вокруг проекта решения вопроса о сбросах фабричных отходов в Уайт-ривер. Река огибала северный район города, где проживали высший и средний классы. Активисты неоднократно агитировали и инициировали кампании под лозунгом «сделать Уайт-ривер действительно белой». Однако городской совет не принимал соответствующих решений, поскольку представители рабочего класса южной части города не видели в этом своей выгоды и не хотели тратить деньги. Вопрос не был решен даже тогда, когда гражданские лидеры смогли договориться о получении

¹³ То, что описывают Линды, как уже отмечалось ранее, вполне подпадает под понятие «правление предвиденных реакций».

значительной суммы из федерального бюджета на покрытие расходов. Таким образом, в решении данного вопроса иные силы смогли навязать свою волю, и «элите» пришлось смириться [Polsby, 1980: 19–20].

Кроме того, отнюдь не всегда бизнес-классу удавалось успешно инициировать те или иные решения и (или) изменения в городской политике. Например, представители бизнес-класса Миддлтауна попытались поддержать привлекательную кандидатуру молодого, реформаторски настроенного бизнесмена; ими неоднократно предлагалось перейти к иной (менеджерской) форме организации местного самоуправления. Но каждый раз профессиональным политикам удавалось «раздавить эту оппозицию» — либо опираясь на поддержку большинства на выборах, либо путем предотвращения появления этих предложений в числе вопросов, по которым принимаются решения [Lynd, Lynd, 1929: 427; Lynd, Lynd, 1937: 320; Polsby, 1980: 20]. По сути, тот же аргумент может быть сформулирован и несколько иначе: не всегда изменения в городской политике отражали интересы высшего класса. Полсби указывает, что многие ценности и блага, находящиеся в распоряжении города, «диспропорционально распределялись в пользу низших классов» [Polsby, 1980: 20]. Он отмечает, что во многих случаях очень не просто определить, в чьих интересах принимаются те или иные решения¹⁴.

Еще один аргумент Полсби, впоследствии развитый другими критиками, прежде всего К. Доудингом [Dowding, 1996], заключается в том, что реализация интересов бизнес-класса не всегда свидетельствует о его власти над рабочим классом. В ряде случаев рабочие могут просто не иметь определенных предпочтений, либо быть слабо мотивированными для борьбы, а потому немобилизованными. Сами Линды указали на то, что в вопросе юнионизации главную роль сыграли не столько собственно усилия высшего класса, стремившегося воспрепятствовать формированию союзов, сколько другие факторы, прежде всего апатия самих рабочих [Lynd, Lynd, 1937: 28–33; Polsby, 1980: 21]. Возможность протестировать наличие или отсутствие власти в подобных ситуациях имеет место лишь при наличии конфликта между субъектом и объектом, обуславливающим необходимость преодоления сопротивления объекта; только в этом случае можно достоверно говорить о власти, поскольку достижение целей субъекта при отсутствии чьего-либо сопротивления

¹⁴ Например, кто выигрывал и кто проигрывал из-за плохого состояния средней школы? С одной стороны, можно предположить, что в этом случае дети низших классов будут «выдавливаться» из школы, которой не хватает ресурсов на всех. С другой стороны, вполне логично и диаметрально противоположное объяснение: дети из низших классов в любом случае будут вне школы; поэтому реально проигрывающими окажутся дети из высшего класса, посещающие школу [Polsby, 1980: 41–42].

нередко означает лишь наличие благоприятной для данного субъекта ситуации («удачи»): «группа может иметь успех иногда только потому, что ломится в открытую дверь»¹⁵.

Наконец, Полсби справедливо отмечает, что *не только классовый конфликт играет существенную роль в городском сообществе*. Те же Линды описывают конфликты, которые возникают между группами внутри бизнес-класса, а также факт голосования практически половины бизнес-класса за Рузвельта на выборах 1936 г.

Менее убедительной представляется критика, высказанная Полсби в отношении предложенного исследователями объяснения сравнительно небольшого количества открытых конфликтов между классами, опирающегося на идеи «реального конфликта» и «объективных интересов». Пик дискуссии на эту тему пришелся на 1970-е годы после публикации известной брошюры С. Льюкса «Власть: Радикальный взгляд», идеи которой легли в основание концепции «третьего измерения власти» [Lukes, 1974]. В данном вопросе Полсби занял довольно жесткую позитивистскую позицию, не допускающую возможности фиксации власти вне тех или иных наблюдаемых форм поведения акторов. Можно в целом согласиться с тем, что исследователям не удалось в полной мере продемонстрировать влияние бизнес-класса на процесс формирования определенных ценностей рабочего класса¹⁶, а также «власть за сценой», на которую они часто ссылались. Однако вряд ли правомерно отвергать само существование «скрытых лиц власти»: в этом случае в своем бессилии и покорности окажутся виноваты сами объекты власти, а установка на поиск всего спектра влияния власть имущих окажется дезавуированной.

Наконец, критики справедливо отметили, что Линды не предложили какой-то специальной методологии исследования власти и в своих выводах основывались в основном на собственных наблюдениях, интервью, материалах прессы и статистике. Некоторые посчитали, что методология Линдов — это фактически «детальный журнализм, а их выводы субъективны и в значительной степени зависели от выбора задаваемых вопросов и интерпретаций ответов» [Trounstine, Christensen, 1982: 25].

Эти и другие недостатки ни в коей мере не ставят под сомнение заслуги Линдов, заложивших первый камень в фундамент целого направления в социальных исследованиях. Научная честность, обстоятельность, кропотливость и другие качества, отмечаемые даже их суровыми критиками, ставят эти исследования в один ряд с лучшими исследованиями в области политической науки и социологии.

¹⁵ Подробнее см. [Ледяев, Ледяева, 2003: 28–32].

¹⁶ Аналогичные упреки впоследствии неоднократно высказывались в отношении многих других исследователей, прежде всего левой ориентации.

Х. Исследование Флойда Хантера в Атланте

В каждой области социального знания есть имена, символизирующие либо начало практического изучения какого-то важного общественного феномена, либо новые исследовательские практики, направления и перспективы. В числе знаковых имен в эмпирической социологии власти всегда называется имя американского исследователя Флойда Хантера, получившего известность после публикации книги «Структура власти в обществе» [Hunter, 1953].

Хотя первым исследованием власти в локальном сообществе считается исследование Роберта и Хелен Линд в Миддлтауне, именно Хантера называют *основоположником* данного направления эмпирической социологии власти, положившим начало *специальным* (самостоятельным) исследованиям власти. Вызвав большой резонанс в академической среде, книга Хантера стимулировала последующие попытки эмпирически протестировать основные выводы автора. Повышенный интерес к исследованию Хантера был обусловлен тем, что *его методы изучения власти существенно отличались от принятых в политической науке*, считавшей изучение власти своей вотчиной. Полученные им *выводы и заключения значительно расходились с основными постулатами политологов*, что отразила интенсивность и острота начавшейся полемики.

В отличие от многих академических исследователей Хантер пришел к изучению власти скорее в силу практических обстоятельств, чем в результате теоретических изысканий. Работая в 1940-х годах в Ассоциации организаций обслуживания (United Service Organizations, USO), он занимался созданием комитетов по сбору и использованию денежных средств в различных городах. В каждой из них он должен был быстро найти людей, которые бы успешно выполнили эту работу. Фактически ему приходилось всякий раз проводить небольшое исследование для определения наиболее влиятельных людей в городе, обладающих возможностями решать важные социальные и политические проблемы.

Это подтолкнуло Хантера к поиску четкого, надежного и легко воспроизводимого метода исследования власти. Изучив соответствующую литературу, он понял, что власть в городских сообществах еще не стала

предметом самостоятельного изучения, а методы исследования не были отработаны¹. Именно разработка метода, позволяющего выделить правящую элиту в различных видах локальных сообществ, является, пожалуй, главной заслугой Хантера².

Исследование Хантера³ включало несколько этапов, причем каждый последующий «проверял» результаты предыдущего. На первом этапе он подготовил четыре списка, включивших 175 «лидеров города». На втором этапе 14 экспертов, которые представляли различные социальные группы, назвали по 10 наиболее влиятельных людей в Атланте, ранжируя их в порядке убывания. Далее 40 человек, вошедших в итоговый список, были обстоятельно проинтервьюированы самим Хантером — как с целью тестирования сделанного экспертами выбора лидеров, так и для получения информации, касающейся их взаимоотношений между собой, места и роли в политической системе и участия в принятии решений⁴.

Концептуальные и методологические основания предложенного метода соответствовали базовым представлениям Хантера о власти как социальном феномене и позволяли ответить на те вопросы, которые он сформулировал в качестве целей исследовательского проекта. Под властью Хантер понимает «действия, изменяющие деятельность людей по отношению к себе или к органическим и неорганическим вещам» [Hunter, 1953: 2–3]. Власть является относительно постоянным и сравнительно стабильным фактором социальных отношений, обуславливающим выбор конкретных направлений политики (policies), выступающих в качестве переменных [Ibid.: 6]. Как подчеркивает Хантер, власть заключена в людях — отдельных индивидах и группах, их взаимоотношениях между собой⁵. Поэтому для объяснения структуры и характера власти

¹ Хотя Линды и повторили свое исследование в Мунси, их методы существенно зависели от самих исследователей, которые вернулись в тот же город. Хантер же стремился создать метод, который можно было бы использовать для изучения власти в любом сообществе.

² Нельзя сказать, что репутационный метод полностью является изобретением Хантера. Хантер был лишь первым, кто применил метод *в исследовании власти*. До него метод использовался только для изучения социального статуса отдельных групп, в частности, теми же Уорнером и Холлинсхедом.

³ Речь идет о его «основном» исследовании в Атланте. Несколько ранее Хантер апробировал свой метод в небольшой общности Поплар Виллидж (Poplar Village) с населением в 7 тыс. человек [Hunter, 1953: 262–268].

⁴ Подробнее о репутационном методе см. гл. VIII наст. изд.

⁵ Относительно субстрата властных отношений позиция Хантера несколько отличается от концепции Миллса, который фактически приписывал власть определенным позициям. Однако Хантер также понимает значимость структурного момента, подчеркивая, что индивиды могут эффективно реализовывать свой властный потенциал только в том случае, если властные отношения структурированы в институциональные и групповые паттерны [Ibid.: 6].

в любом социуме прежде всего необходимо выявить этих людей. С этого Хантер и начинает свое исследование власти в Атланте при помощи репутационной техники. Следующим его шагом стало определение их групповой и институциональной принадлежности. Его интересовали их профессии, занимаемые должности, физическое окружение, членство в различных клубах и организациях, неформальные связи. Далее им изучался механизм рекрутирования лидеров, их роли и функции, а также нормы, регулирующие их поведение. Такой исследовательский дизайн, как считает Хантер, позволяет рассмотреть основные структурные элементы, характеризующие власть в городском сообществе [Ibid.: 60].

Начиная исследование, Хантер фактически сразу же открыто обозначает свою позицию относительно характера и распределения власти в американских городах и обществе в целом. На первой же странице своей книги он утверждает, что существующая политическая система в США не соответствует общепринятому пониманию демократии, что между лидерами и массами нарушена коммуникация и важные общественные проблемы решаются в интересах меньшинства. Чтобы изменить ситуацию, необходимо знать, кто на самом деле обладает властью и каковы взаимоотношения между этими людьми [Ibid.: 1]. Ими в соответствии с теорией стратификации должны быть прежде всего представители крупного бизнеса. Поскольку власть рассматривается Хантером как относительно стабильное социальное отношение, ее принадлежность определяется важнейшими стратификационными факторами — богатством, социальным статусом и престижем [Ibid.: 6], которыми элита бизнеса обладает в большей степени, чем другие страты, и потому имеет особые возможности реализовать свои интересы под видом общественных. Фактически исследование в Атланте стало попыткой подтвердить основные положения стратификационной теории⁶. В этом отношении подход Хантера, как уже отмечалось ранее, отличался от плюралистических интерпретаций распределения власти.

По мнению Хантера (и многих других эмпириков), город является не только наиболее подходящим местом для изучения распределения власти среди людей, но и ее «первостепенным центром» [Ibid.: 2]. С его точки зрения, структуры власти в городском сообществе и в обществе в целом имеют схожие паттерны, что позволяет экстраполировать мно-

⁶ Критики Хантера поставили это ему в вину, посчитав, что его подход делает исследование изначально предрасположенным к определенным выводам. Правильным, по их мнению, было бы отказаться от каких бы то ни было изначальных утверждений о распределении власти в обществе [Polsby, 1980: 112–113]. Представляется, однако, что изначальные предположения Хантера вполне можно рассматривать в качестве рабочих гипотез.

гие суждения и выводы на социетальный уровень. Хантер, по сути, не объяснил, почему он выбрал именно Атланту⁷; как и многие другие исследователи того времени, он вообще не упоминает настоящее название города, используя термин «региональный город».

Непосредственные результаты исследования интересны во многих аспектах и, как нам представляется, не потеряли актуальности по сей день. Главный вывод, который сделал Хантер, состоит в том, что *все основные политические проблемы в Атланте решаются небольшой группой людей, в которой доминируют представители крупного бизнеса*. Наиболее интересными в содержательном плане являются определение Хантером эмпирических индикаторов наличия властвующей элиты и их практическое использование. Почему определенных с помощью репутационной техники лидеров Атланты можно считать *единой специфической группой*, а не простым конгломератом индивидов?⁸ Хантер пишет, что, хотя в структуре власти имеют место субгруппы, ее единство обуславливают «общие интересы, взаимные обязательства, деньги, привычки, делегированные полномочия и в некоторых случаях принуждение и сила» [Hunter, 1953: 113]. Свидетельством единства является прежде всего зафиксированная Хантером *тенденция членов элитной группы выбирать друг друга* в качестве наиболее влиятельных лидеров города. Когда он попросил каждого из сорока лидеров назвать десять наиболее влиятельных, то обнаружил, что у 27 человек мнения были очень близкими [Ibid.: 62–63]. В целом предложенный список из сорока лидеров оказался «практически исчерпывающим», поскольку лидеры все вместе добавили к нему лишь 64 новых имени, из которых 37 были упомянуты лишь один раз, а более 3 голосов получили только 6 новых имен [Ibid.: 64]. Эти 27 топ-лидеров имеют тенденцию выбирать наиболее влиятельных только из своего круга и значительно в меньшей степени из тех, кто занимает более низкое место в репутационной иерархии.

⁷ В контексте власти и политики Атланта стала, пожалуй, самым «изученным» местом в США. Кроме Хантера, который дважды исследовал структуру власти в этом городе (второй раз — в 1970-е годы [Hunter, 1980]), в Атланте работали К. Дженнингс [Jennings, 1964], А. Рид [Reed, 1987: 199–215], К. Стоун [Stone, 1989] и другие исследователи власти.

⁸ Этот момент является ключевым в дебатах. Плюралисты не оспаривают вполне очевидный факт, что в любом сообществе есть люди, оказывающие существенно большее влияние на политические решения, чем основная масса населения. Сомнению подвергается лишь утверждение о том, что эти люди представляют собой *единую группу* и что эта группа доминирует во *всех основных* аспектах политической жизни.

Показатели взаимного выбора используются Хантером и в качестве одного из критериев различения между «высшей группой лидеров» (upper-limits group), «низшей группой лидеров» (lower-limits group) и «профессионалами среднего звена» (under-structure professionals), которое необходимо Хантеру для характеристики структуры власти в Атланте. По Хантеру, властный потенциал, возможности и выполняемые функции этих групп существенно различаются, и только высшую группу можно считать элитой, участвующей в решении всех основных вопросов политической жизни общности. Взаимный выбор является свидетельством не только наличия лидерской элиты (если бы между лидерами не было определенного единства мнений, то это подразумевало бы и отсутствие элитной лидерской группы как таковой), но и косвенным показателем взаимосвязи между ее членами: люди, как минимум, знают друг о друге и в определенном смысле воздают друг другу должное.

Различия между группами лидеров по степени интеграции проявляются в том, что топ-лидеры имеют тенденцию выбирать в качестве лидеров людей, располагающихся очень близко к ним на репутационной шкале. При выборе они в среднем «поднимаются вверх» на 5,4 места и «опускаются вниз» на 4,9 места. В отличие от них лидеры второго уровня выбирают практически только тех, кто находится выше их на репутационной шкале (в среднем на 13,3 места) [Ibid.: 74].

Другим показателем взаимосвязи членов элитной группы является *частота контактов лидеров между собой*. Подчеркивая значимость данного фактора, Хантер ссылается на Дж. Хоманса, который высказал гипотезу о том, что чем ближе социальный статус людей, тем больше они взаимодействуют друг с другом [Homans, 1950: 184]. В хантеровском исследовании эта гипотеза подтверждается. Обнаруживается четкая зависимость числа контактов от места в репутационной иерархии: топ-лидеры были хорошо знакомы в среднем с 34 лидерами (из 40 указанных в списке), лидеры второго уровня — с 29 лидерами, «профессионалы» — только с 7 лидерами [Hunter, 1953: 73]. При этом наибольшее число контактов между топ-лидерами возникает при решении вопросов первостепенной значимости, тогда как «профессионалы» обычно контактируют друг с другом в процессе решения вопросов второго плана [Ibid.: 226]. Кроме того, топ-лидеры гораздо чаще других групп работали вместе с другими репутационными лидерами в различных комитетах — в среднем с 27 из 40, тогда как лидеры второго уровня — с 21, а профессионалы — с 10. Последние значительно чаще вступали в контакт с теми лидерами, которые непосредственно стояли над ними (лидеры второго уровня) и с представителями своей группы [Ibid.: 72–73].

Таким образом, становится понятно, почему, анализируя практику принятия решений по некоторым важным вопросам жизни города⁹, Хантер обнаружил, что главную роль всегда играет относительно замкнутая группа людей (топ-лидеры), тогда как исполнители политической воли элиты («профессионалы») меняются в зависимости от того, какая именно проблема находится в процессе решения [Hunter, 1953: 65, 93–94]. Опрошенные Хантером репутационные лидеры были практически единодушны в том, что для «запуска» проекта необходимо относительно небольшое количество топ-лидеров. После этого может понадобиться сравнительно много людей для его осуществления — от 10 до 100 человек. То есть функционально необходима небольшая группа для принятия политического решения, а «осуществителей политики» могут быть сотни. Такова, по мнению Хантера, реальная структура власти в Атланте. Он пишет, что если бы у него были данные по всем, кто участвовал в каком-то важном решении, то тогда весь задействованный персонал представлял бы пирамиду власти, в которой сохранялась бы сравнительно стабильная вершина, а основание менялось в зависимости от того, что нужно сделать [Ibid.: 65–66]. При этом топ-лидеры взаимодействуют только с высшим слоем профессионалов [Ibid.: 109]. Таким образом, указанные тенденции подчеркивают различное положение, занимаемое в структуре власти теми, кто делает политику, и теми, кто ее лишь реализует.

Важным фактором группового единства лидеров городского сообщества являются *общие моменты в их физическом окружении*. Физические характеристики, окружающие «людей власти» (офисы, предприятия, организации, дома, клубы и другие места пребывания), участвуют в формировании определенных стереотипов и форм поведения и потому являются обязательным аспектом исследования городской структуры власти [Ibid.: 10, 24].

Исследование показало, что лидеры проживают только в «самых лучших» районах города (большие частные дома, отсутствие промышленных объектов, больших транспортных магистралей и т.п.), тогда как

⁹ Наряду с репутационной техникой Хантер использовал и элементы проблемного («решенческого») метода, что не всегда замечается критиками. В частности, он рассмотрел вопрос о том, какие проблемы являются самыми важными для жизни городского сообщества, и достаточно подробно охарактеризовал позицию различных групп по отношению к плану развития города как наиболее значимой политической проблеме. Кроме того, Хантер постоянно использует термин «решенческий лидер» (decisional leader), подразумевая тем самым, что именно процесс принятия решений является важнейшей сферой проявления лидерства. Хотя, разумеется, анализ участия различных групп в подготовке и принятии решений не стал центральным звеном его исследования в отличие, например, от Р. Даля.

профессионалы среднего звена — в «хороших» [Ibid.: 17–19]. Встречи представителей политического класса в Региональном городе обычно проводятся в отелях, в нескольких гражданских центрах, в частных клубах или общественных местах. При этом наиболее важные — на которых решаются ключевые политические вопросы — чаще всего бывают в частных клубах или частных резиденциях. У лидеров наиболее популярны встречи в элитарных клубах, недоступных для основной массы населения, тогда как профессионалы и члены общественных организаций обычно проводят собрания в менее претенциозных и сравнительно недорогих местах. Лидеров в Атланте нередко называли «компанией клуба Грэндвью», поскольку в этом элитарном спортивном клубе часто закладывались основания политических решений, оказывающих существенное влияние на жизнь города [Ibid.: 16]. Подавляющее большинство топ-лидеров имели членство в одном или нескольких наиболее престижных элитарных клубах, в которых не было ни одного профессионала [Ibid.: 86–87].

Эти и другие различия между физическим окружением лидеров и других групп населения приводят Хантера к заключению, что местопребывание лидеров «имеет тенденцию изолировать их от масс», что, по его мнению, «изолирует их и от многих проблем, с которыми сталкиваются рядовые граждане». Курсируя между домом, работой и клубами, они практически не сталкиваются с нищетой (в этом отношении маршруты «профессионалов» среднего звена существенно отличаются). Конечно, пишет Хантер, многие проблемы ими обсуждаются, но тем не менее тенденция к изоляции существует [Ibid.: 21–22].

Важную роль в поддержании единства правящей элиты играет и их профессионально-статусное основание: *большинство топ-лидеров в Региональном городе являются бизнесменами*. Данный фактор коррелирует с частотой контактов между лидерами, поскольку представители крупного бизнеса связаны между собой деловыми отношениями и в экономической структуре городского сообщества естественно возникает система перекрещивающегося членства экономических лидеров в руководящих органах различных промышленных и финансовых компаний. Кроме того, это влияет на формирование общих ценностей и ориентаций. Хантер указывает на характерные для лидеров опасения, что люди могут узнать, кто на самом деле правит в городе. Лидеры обычно против каких-то серьезных реформ, в особенности касающихся изменения баланса власти; им свойственна и общая боязнь возникновения открытого недовольства со стороны больших групп населения существующим распределением общественных благ и американским образом жизни [Ibid.: 229–233].

Почему именно бизнес доминирует в решении политических проблем? Это центральный вопрос хантеровского исследования. Хантер был убежден, что бизнес господствовал и в других американских городах. Господство бизнеса в политической жизни Атланты Хантеру представлялось бесспорным уже в силу того, что именно бизнесмены оказались более всего представлены в конечном списке из 40 человек¹⁰ и, в особенности, среди 27 топ-лидеров, хотя эксперты выбирали репутационных лидеров из четырех разных списков, в которых фигурировали представители четырех различных секторов городского сообщества. Хантер утверждает, что неформальная структура (группа инсайдеров, в которой доминируют бизнесмены) фактически стоит над формальной. Зависимость всех основных социальных институтов от бизнеса является главным фактором, определяющим господство бизнеса в политической жизни города. Эта зависимость возникает в силу того, что они опираются на поддержку из экономических источников. Отношения зависимости распространяются и на государство, и на общественные ассоциации, претендующие на репрезентацию интересов различных групп населения [Hunter, 1953: 82–83]. Сами по себе местные государственные структуры не имеют достаточно авторитета и экономических ресурсов, чтобы реализовать необходимые муниципальные программы без поддержки бизнеса¹¹.

Кроме того, бизнесмены как социальная группа обладают наибольшими потенциальными ресурсами власти — материальными, людскими и др., что, как подчеркивает Хантер, отличает лидеров от профессионалов-исполнителей и любых других групп. Бизнесу легче, чем другим группам, представить свои интересы как интересы общественные. Развитие индустрии, коммерции, строительство объектов, создание новых рабочих мест, кредиты, субсидии и т.п. — все эти вещи, связанные с реализацией важнейших человеческих потребностей, естественно ассоциируются с бизнесом. В этом им помогают СМИ, выступающие как элемент системы влияния бизнеса, поскольку также ориентированы на выгоду, зависят от рекламы и материальной поддержки.

Наконец, лидеры бизнеса, руководящие большими коллективами людей и имеющие соответствующий социальный статус, приобретают «вкус к власти»; им нравится обладать властью — и в своей эконо-

¹⁰ 11 человек — руководители крупных коммерческих предприятий, 7 — финансовые директора, 5 — заняты на высоких должностях в индустриальном секторе [Hunter, 1953: 12].

¹¹ Хантер, однако, не прибегает к детерминистским аргументам и не утверждает, что в Атланте преобладает определенная структура власти только потому, что она наиболее функциональна. В заключительной главе книги он высказывает соображения о том, каким образом можно реформировать систему власти в соответствии с демократическими идеалами.

мической структуре, и в решении важнейших общественных проблем [Ibid.: 88]¹².

В силу этих причин бизнес не только занимает главенствующее положение, но и постоянно воспроизводит и укрепляет свои структурные преимущества над другими группами, которые отражаются и в механизмах рекрутации элиты: именно *бизнес дает наиболее гарантированный путь в высшие эшелоны власти*. Сравнивая экономические институты и общественно-политические организации с точки зрения «подготовки кадров», Хантер обнаружил, что большинство руководителей общественных организаций остаются во втором эшелоне властной иерархии (лишь четверо представителей данной группы оказались в списках репутационных лидеров), тогда как наиболее надежным путем вхождения во власть является членство в высших эшелонах экономической бюрократии: «лидеры организаций имеют шансы получить паблисити, а высший эшелон экономических лидеров — власть» [Ibid.: 86–87].

Крупнейшие бизнесмены, как правило, становятся неформальными лидерами «компаний» (групп своих людей, группировок — «crowds»), в которые входят практически все репутационные лидеры городского сообщества. Эти «компании» образуются вокруг крупнейших экономических организаций города, которые и дают им соответствующие названия («Химическая компания», «Компания Первого банка», «Газовая компания» и т.п.). В них возникает естественная иерархия, но ни один лидер не может самостоятельно решать вопросы без учета мнения других членов «компаний», и обычно наиболее авторитетные члены «компаний» действуют совместно [Ibid.: 77–80]. Здесь, как правило, и начинают формироваться важнейшие городские политические решения и проекты. Вначале идея (чаще всего идущая от лидера «компаний») обсуждается в узком кругу своей «компаний», затем к обсуждению подключаются представители других «компаний». Большинство репутационных лидеров предпочитает начинать проекты на неформальном ланче в одном из элитарных клубов или в чьей-то резиденции [Ibid.: 194–195]¹³. К этому времени инициаторы, как правило, уже имеют написанный проект и список тех, кого предполагается сделать главными исполнителями и выдвинуть в соответствующий комитет [Ibid.: 173–174].

¹² Впоследствии, рассматривая причины доминирования бизнеса, Хантер более акцентирует внимание на роли господствующей системы ценностей, полагая, что «различные институциональные верования и системы поведения (семейные, экономические, религиозные и др.) имеют различный статус в различных обществах и в разные эпохи; экономические ценности имеют тенденцию к возвышению в современном технологическом обществе» [Hunter, 1980: 16].

¹³ Профессиналы в этой ситуации предпочитают созвать комитет [Hunter, 1953: 195].

Таким образом, важнейший этап процесса принятия политического решения проходит скрыто от общественности, которая узнает о важнейших проектах уже после того, как основные аспекты решения обговорены, согласованы и одобрены в узком кругу и остается лишь осуществить формальные процедуры. Здесь возникновение серьезных препятствий маловероятно, поскольку политики, хотя и относительно самостоятельны, обычно склонны приспособливаться к более властным партнерам в принятии решений в городе. Людям же, которые реализуют проект, хорошо известно, благодаря кому они оказались его участниками [Hunter, 1953: 94].

Хотя в структуре власти имеют место «компании», это отнюдь не свидетельствует о ее плюралистическом характере¹⁴. Во всех основных вопросах экономические лидеры действуют в единстве, всегда консультируясь друг с другом [Ibid.: 79]. Хантер иллюстрирует это на примере решения вопроса по принятию плана развития города, который фактически предусматривал расширение территории, находящейся в ведении городских властей. Репутационные лидеры считали этот вопрос наиболее важным, и именно их единство обеспечило принятие программы соответствующим комитетом и ее реализацию. При этом большинство лидеров, наиболее активных в решении данного вопроса, были бизнесменами [Ibid.: 94–95, 215–220].

Уже после того как элита определила основные параметры проекта и тех, кто будет им непосредственно заниматься, в процесс включаются гражданские ассоциации, формальные политические институты и СМИ. Данная модель принятия решения является типичной: во всех решениях ключевую роль играет постоянное «ядро лидеров», а вариации имеют место относительно ассоциаций и структур, подключающихся к реализации проекта. На заключительной стадии исполнения проекта лидеры фактически уходят со сцены, оставляя возможность распоряжаться руководителям второго эшелона и профессионалам [Ibid.: 93–94, 99].

Хантер отмечает, что лидеры экономят свое время и свою энергию для выполнения своей основной роли — формирования (определения) политики. Другой причиной ухода со сцены является стремление лидеров защитить себя от слишком больших требований снизу, переводя их на профессионалов. Наконец, какую-то роль здесь, по-видимому, играет и американский идеал равенства [Ibid.: 109, 229].

¹⁴ В своей первой книге Хантер открыто не высказывает своего отношения к плюралистической теории, хотя оно вполне очевидно. Откровенное неприятие плюрализма он демонстрирует в предисловии к своей второй книге по Атланте [Hunter, 1980: xx].

Таким образом, государственные решения в Атланте фактически принимаются под контролем бизнеса и являются отголоском власти экономической. Государственные структуры и их персонал хорошо понимают, кому на самом деле принадлежит власть в городе, и поэтому воздерживаются от каких-либо действий без консультаций с бизнесом [Ibid.: 102]. Мэр Атланты и его ближайшее окружение всегда спрашивали совета у бизнесменов перед осуществлением проектов, касающихся всего городского сообщества¹⁵. При этом сами они, как подчеркивает Хантер, обычно не занимали лидирующих позиций в инициации проектов, а скорее следовали за ключевыми лидерами [Ibid.: 81].

По сравнению с предыдущими исследованиями, в частности с исследованиями Линдов, обнаруживших сравнительную пассивность бизнеса, достигающего своих целей в основном без непосредственного вмешательства в конкретные политические процессы, Хантер увидел тенденцию более активного включения бизнеса в местную политическую жизнь: бизнес продвигал проекты, принимал участие в избирательных кампаниях и использовал государственную бюрократическую машину для достижения своих целей [Ibid.: 102, 158]. Однако власть бизнеса продолжала оставаться в основном скрытой, невидимой для основной массы населения, будучи в тени внешней активности политиков-профессионалов. «Скрытность» не означает, что элита как-то специально конспирируется; ее власть, в общем-то, открыто признается, хотя недемократические моменты и не всегда подчеркиваются. Однако кто именно, где и когда определяет важнейшие направления политики в городе — эти вопросы остаются вне поля зрения граждан.

То, что бизнес не очень уж и активен в деятельности различных формальных гражданских и политических структур, было обнаружено многими исследователями, в том числе, например, и Р. Далем, впоследствии — главным оппонентом Хантера. Однако в отличие от Даля, который на основании этого пришел к заключению об отсутствии власти бизнеса в тех или иных вопросах политической жизни города, Хантер утверждал, что участие бизнеса в большей степени имеет место на предварительных стадиях принятия решений и осуществляется через неформальное влияние. Хантер, и в этом его заслуга, акцентировал внимание на частных формах политической власти и влияния, составляющих, как оказалось, важнейшую сферу реальной политики.

Частным формам власти Хантер посвятил целую главу, в которой очень конкретно описал многие невидимые для основной массы граждан механизмы политического влияния. Непосредственным источником

¹⁵ Единственным портретом, висевшим в кабинете мэра Атланты, был портрет крупнейшего бизнесмена в городе (Ч. Хомера), оказавшегося в числе топ-лидеров по хантеровскому исследованию [Hunter, 1953: 81].

влияния являются прежде всего личные связи [Hunter, 1953: 172], которые обычно не афишируются¹⁶, и материальные ресурсы, делающие лидеров желательными участниками политических коалиций и дающими им возможность осуществлять скрытое принуждение путем угрозы отказать в предоставлении кредитов для осуществления городских программ, сократить рабочие места, ограничить финансовую поддержку тех или иных общественных организаций и т.п. В определенных ситуациях используются сила и принуждение в отношении тех, чье поведение идет вразрез с интересами и (или) ценностями власти имущих. Структура власти, подчеркивает Хантер, обладает средствами принуждения, которые при необходимости могут быть использованы для достижения результата, и большинство профессионалов-управленцев хорошо осознают их силу.

Это не значит, разумеется, что люди из высшего эшелона власти непосредственно осуществляют какие-то насильственные действия; однако в большинстве случаев, касающихся публичной политики, требовались их санкции [Ibid.: 193–194]. Хантер приводит несколько достаточно ярких примеров, показывающих, как власть имущие наказывали тех, кто пытался сопротивляться их власти. По отношению к ним применялись и угрозы увольнения, и всевозможные расследования их деятельности, и «остракизм», и соответствующая обработка общественного мнения. Но непосредственное давление использовалось сравнительно редко; обычно было достаточно сделать соответствующий намек. Элита более ориентируется не на подавление оппозиции, а на превентивные меры, и мало кто отваживается бросить открытый вызов господству бизнеса. В то же время профессионалам трудно занимать критичную позицию по отношению к решениям, принятым элитой, поскольку это может повредить их карьере [Ibid.: 238–239].

Свои оценки структуры власти в Атланте Хантер посчитал адекватными и спустя 20 лет, хотя за это время они подверглись интенсивной критике и появилось много альтернативных объяснений¹⁷. В своем втором исследовании он обнаружил фактически ту же самую структуру власти: доминирование бизнеса и прежде всего банковских интересов [Hunter, 1980: 43]; решения по основным проектам принимали одни и те же лица [Ibid.: 59–60]; лидеры руководят наиболее крупными организа-

¹⁶ Многие влиятельные фигуры избегают публичности, оставляя ее для профессионалов. Только по некоторым конкретным проектам они упоминаются в прессе как спонсоры или инициаторы [Hunter, 1953: 183]. Вообще в прессу, отмечает Хантер, часто не попадают именно самые важные аспекты политической жизни города [Ibid.: 181].

¹⁷ Более того, он пришел к выводу, что в первом исследовании имел место элемент «демократического идеализма» [Ibid.: 157].

циями, связанными со строительством и развитием города, их ядро имеет пересекающееся (около 40%) членство [Ibid.: 61–65]; государственные структуры действуют в интересах экономических институтов, ценности которых доминируют в формальных и неформальных центрах власти [Ibid.: 144].

Хантер, как уже отмечалось, не считал структуру власти в Атланте оптимальной. Политическое господство бизнес-элиты, формально никем не избираемой и никому не подотчетной, ограничивает возможности других групп реализовать свою волю. Монолитная пирамида власти¹⁸ может блокировать попытки инициировать важные для жителей города решения и воздерживаться от их выдвижения¹⁹. Поэтому хотя в концентрации власти всегда есть определенный резон, ее структура настолько узкая, что многие вопросы политики вообще не рассматриваются — либо в связи с отсутствием у лидеров достаточного времени, либо по другим причинам [Hunter, 1953: 232–233]. Опасаясь за свою власть, лидеры стремятся сохранить статус-кво, систему, которая обеспечивает их господство. В результате этого интересы многих категорий населения — рабочих, профессионалов, негритянского населения и др. — обычно не рассматриваются при выработке политики, если решения проблем могут изменить существующую систему. Таким образом, Хантер не только указывает на несоответствие политической практики в Атланте демократическому идеалу, но и апеллирует к функциональным аргументам.

Ключевым моментом Хантер считает выбор лидеров: лидерство должно быть делегированным и осуществляться избранными. В Атланте этого нет; лидеры в большинстве случаев сами выбирают себя, и даже профессионалы практически не участвуют в этом, не говоря уже о нижних слоях социальной пирамиды. Поэтому он выступает за существенное расширение спектра участвующих в выборах лидеров. По его мнению, структура власти должна быть более открытой для различных групп, что позволит большему числу людей участвовать в решении городских проблем [Ibid.: 232–233].

Расширение участия граждан в политической жизни города Хантер связывает с созданием эффективных организационных структур, поз-

¹⁸ Хантер пишет, что правильнее говорить о наличии нескольких пирамид власти в Атланте, а не об одной пирамиде, поскольку во взаимоотношениях между лидерами нет четкой субординации и имеют место группировки, обуславливающие разные конфигурации лидерства в решении политических вопросов [Ibid.: 61]. Однако фактически речь идет лишь о том, что невозможно осуществить четкое ранжирование топ-лидеров, которые, по Хантеру, фактически составляют единую группу.

¹⁹ Здесь Хантер близко подошел к идее «непринятия решений», ставшей известной после публикации в 1960-е годы статей П. Бахраха и М. Бараца [Bachrach, Baratz, 1962; 1963].

воляющих включаться в обсуждение городских проблем и (или) повышение эффективности уже существующих [Hunter, 1953: 234, 249–261]. «Хорошо организованные группы, — пишет Хантер, — будут иметь голос в решении проблем сообщества, и этот голос позволит индивиду чувствовать себя в большей безопасности, даже если его собственный голос и не будет услышан... Если гражданин регионального города заинтересован в политических решениях, единственной возможностью попасть в состав властной группы — это стать членом сильной организации. Нет другой дороги к участию во власти» [Ibid.: 257].

Спустя 20 лет Хантер не только подтвердил этот тезис, но и подчеркнул необходимость по крайней мере двух кардинальных изменений в социальной системе общества, без которых любые попытки ее механического изменения приведут лишь к увековечиванию пирамиды власти²⁰. Во-первых, реальные изменения возможны только в случае признания первичности ценностей людей и вторичности ценностей властной структуры. Это ценности, связанные с продолжением рода, обеспечением физических условий жизни (пища, одежда, жилье и т.д.), умением жить в обществе, приданием значимости человеческой жизни, помощью тем, кто в ней нуждается, формированием чувства сбалансированности и перспективы личной жизни. Только в том случае, если эти ценности во всем их многообразии будут реализовываться, у людей возникнут возможности участвовать в поддержании социального порядка [Hunter, 1980: 164]. Во-вторых, Хантер подчеркивает необходимость изменения системы распределения капитала, связывая вопрос о власти с вопросом о собственности. В качестве средства (но не панацеи) Хантер называет развитие кооперативного движения [Ibid.: 165–176]. И наконец, Хантер справедливо считает, что для изменения структуры власти надо прежде всего ее знать. Почти одновременно с Хантером эту мысль высказал Ч.Р. Миллс [Mills, 2000: 25].

Результаты исследования и выводы, сделанные Хантером, обозначили явную угрозу некоторым традиционным постулатам политической науки и общепринятому объяснению власти в американском обществе. Не удивительно, поэтому, что политологи в целом негативно отреагировали на исследования социолога²¹. Их ответ был частично обусловлен

²⁰ «Люди приходят и уходят, что-то улучшается, но крутая пирамидальная структура принятия решений остается для граждан совсем такой же, какой она была сто лет назад и даже раньше» [Hunter, 1980: 163].

²¹ Самая первая реакция была очень жесткой: «Он совершенно не продемонстрировал структуру власти в Региональном городе! Скорее он набросал портрет одной из групп, которая некоторое время имела власть в каких-то аспектах. Место этой группы во взаимодействии с другими властными группами в Региональном городе так и не было прояснено... В лучшем случае исследование не завершено, в худшем — неадекватно» [Kaufman, Jones, 1954: 209].

профессиональным соперничеством, частично — идеологическими несогласиями, и частично — научной критикой. Политологи были уязвлены тем, что Хантер поставил под сомнение ценность их теорий²², явно намекнув, что они фактически изучали вторичный уровень структуры власти, упуская из виду главное. Тем самым бросался открытый вызов групповым (плюралистическим) теориям демократии. По Хантеру получалось, что политический плюрализм в лучшем случае имел место на уровне среднего звена пирамиды власти. Хантер фактически отрицал влияние различных групп (кроме бизнеса) на тех, кто обладает официальной властью, отвергая тем самым ключевой пункт групповой теории. Элита в Атланте мало обращала внимание на интересы потенциальных и актуальных групп, сама решала все важные вопросы, оставляя «избранникам народа» заниматься второстепенными проблемами и реализацией исходящих от нее директив.

Однако опровергать выводы Хантера было непросто, прежде всего потому, что он, как отмечает Д. Риччи, был в то время единственным, кто обладал данными эмпирического исследования в Атланте и конкретными фактами. Поэтому оппоненты не могли критиковать содержательные моменты (например, что он неправильно оценил роль тех или иных людей и групп) и вынуждены были ограничиться в основном методологическими аспектами [Ricci, 1971: 97].

По их мнению, в методологии Хантера было три крупных изъяна. Острой критике подверглись прежде всего репутационный метод и сама идея определения субъектов власти на основе их репутации. Репутация не всегда отражает реальность — такова основная линия критики хантеровского метода. Изучение политических явлений на основе субъективных мнений неизбежно усиливает влияние персональных предпочтений и установок; на результатах исследования отражаются не только ценности самого исследователя, но и предпочтения респондентов, при этом выбор панели экспертов уже сам по себе рефлектирует изначальное мнение исследователя о том, где находится власть. Кроме того, метод изначально подразумевает наличие властвующей элиты, что неправомерно с точки зрения классических канонов научного исследования. Наконец, с помощью репутационной техники вряд ли возможно четко очертить сферу власти тех или иных политических лидеров, отделить власть от статуса и обеспечить синхронное понимание власти и других базовых понятий привлекаемыми экспертами и самими исследователями²³.

²² Т. Энтон полагает, что заключения Хантера были отвергнуты плюралистами «в первую очередь постольку, поскольку то, что он написал, не соответствовало плюралистической интерпретации реальности» [Anton, 1963: 430].

²³ Подробнее см. гл. VIII наст. изд.

Вторым существенным недостатком хантеровской методологии критики называли так называемую ошибку бесконечного регресса. Хантер утверждает, что собственно политическая страта лишь реализует волю небольшой группы людей, действующих за сценой и являющихся «настоящими» субъектами власти. Данное объяснение подразумевает (и в этом его недостаток), что наиболее значимая власть всегда находится *за пределами нашего непосредственного восприятия* в руках немногих; она осуществляется неформально и скрытно, поэтому исследователи не могут зафиксировать ее непосредственные проявления и эффекты. Но в таком случае получается, что элитизм невозможно опровергнуть, поскольку всегда можно предположить, что доказательства существования элиты лежат за пределами фактов: «Если не видно, что лидеры сообщества составляют правящую элиту, тогда теорию можно спасти путем утверждения, что за ними находятся скрытые лидеры, которые составляют элиту. Если впоследствии выяснится, что и эта скрытая группа не является правящей элитой, то и тогда теорию можно спасти, утверждая, что за первой скрытой группой есть еще одна, и т.д.» [Dahl, 1958: 463; Polsby, 1980: 51]. Такой подход Р. Даль посчитал совершенно неприемлемым, категорично заявив, что если теория не допускает эмпирического опровержения, то ее нельзя считать научной [Dahl, 1958: 463].

Наконец, Хантера обвинили в том, что он неадекватно интерпретировал полученные им данные. Критики, в частности, посчитали, что Хантер не смог доказать наличие единства между лидерскими группировками и проигнорировал возможность их самостоятельных интересов и конфликтов между собой. Как отмечает Д. Риччи, «группировка, связанная с недвижимостью, может противодействовать предложениям другой группировки, заинтересованной в построении скоростной автострады. В Атланте группировки не были связанными; возможно, их члены не обладали всеохватывающей властью и были влиятельны только в ограниченных сферах. Но если разные лидеры обладают властью в разных сферах и могут не сотрудничать с другими лидерами, то из этого следует, что в Атланте нет *элиты*, а есть люди, обладающие властью в разных сферах» [Ricci, 1971: 100]. Данную ситуацию, в которой имеет место соревнование между лидерами, а власть фактически разделена между отдельными группировками, вполне можно, по мнению Риччи, подвести под шумпетеровское определение демократии [Ricci, 1971: 100] (см. также [Dahl, 1958: 463–469; Wolfinger, 1960: 636–644; 1962: 841–847]).

Кауфман и Джонс, являющиеся первыми и, пожалуй, наиболее суровыми критиками Хантера, также убеждены, что «власть в Региональном городе более диффузная, чем это следует из его анализа»²⁴. Они указыва-

²⁴ Критики посчитали, что книга «создает у читателя ощущение штаб-квартиры верхушки военного командования, в которой сорок высших стратегов достигают консенсуса по поводу того, что нужно делать» [Kaufman, Jones, 1954: 208].

ют, что властные возможности выделенной им группы лидеров на самом деле ограничены влиянием других групп, с которыми ей приходится договариваться и торговаться. Они приводят пример, описанный самим Хантером, когда в ситуации конфликта с представителями черного населения²⁵ они «вынуждены были пойти на уступки» [Hunter, 1953: 222]. Хантер, по мнению критиков, недооценил ресурсы влияния лидеров второго эшелона и профессионалов, хотя сам же отметил, что последние даже чаще инициировали те или иные действия или решения, чем лидеры [Ibid.: 222]. Получается, что лидеры Атланты часто оказываются в зависимости от профессионалов и лидеров второго уровня, которые «не только реально принимают важные социальные решения, но также имеют возможность использовать свои технические компетенции в политическом торге» [Kaufman, Jones, 1954: 208–209].

С точки зрения соперничества между плюралистической и элитистской парадигмами эти обвинения очень серьезны, поскольку именно вопрос о единстве правящей группы является центральным моментом спора между ними. Если между лидерами нет единства по важным аспектам политики, то в таком случае политическая структура представляет собой скорее временные и меняющиеся коалиции и фракции, чем постоянное разделение на высший и низший классы. В такой системе вопросы решаются в процессе столкновения противоборствующих сил, каждая из которых получает поддержку со стороны нескольких лидеров, группы управленцев среднего уровня и части граждан. Фактически Хантеру указывают на то, что он не только использовал сомнительную методологию, но и не смог отрицать наличия группового (плюралистического) элемента в политике.

Наконец, критики обратили внимание на то, что в своих объяснениях власти Хантер уделил мало внимания политическим институтам, что, по их мнению, и способствовало недооценке роли лиц, занимавших формальные позиции в структурах местной публичной власти. В частности, Кауфман и Джонс отметили, что в исследовании не был должным образом учтен партийный фактор, который обычно способствует большей открытости процесса принятия решений [Kaufman, Jones, 1954: 210], а Волфинджер посчитал, что Хантер не различает публичной и частной сфер власти, а потому выявление «лидеров деревенских клубов» не имеет существенного научного значения [Wolfinger 1960: 638–640].

Эту и другую критику разделяют отнюдь не все исследователи, и нам она также представляется не бесспорной²⁶. Хантера также критиковали за

²⁵ Черные боролись за равные возможности в получении образования белых и черных.

²⁶ Т. Энтон в этой связи справедливо отметил, что некоторые критики просто не попытались понять Хантера в контексте той (социологической) традиции, на которую он опирался в своем исследовании [Anton, 1963: 435].

то, что он не увязывал рассмотрение структуры власти с вопросом о влиянии общественного мнения (может быть, элита в своих решениях просто следовала общественному мнению, а не навязывала свою волю?), пренебрег ролью политических организаций, не всегда четко определял понятия (в том числе и фактически введенное им понятие «структура власти в сообществе») и конкретные эмпирические параметры, верифицирующие те или иные гипотезы. Марксисты, которые, на первый взгляд, могли бы стать «союзниками» Хантера в (пессимистических) оценках состояния американской демократии, посчитали, что его исследование «слишком индивидуалистическое и недостаточно структурное»: он слишком много внимания уделил персоналиям и слишком мало — институтам и структурам; поэтому складывается впечатление, что властью обладают отдельные люди, хотя на самом деле она заключена в социальных институтах и классовых отношениях [Tronstine, Christensen, 1982: 30].

Сам Хантер на критику практически не реагировал. В предисловии к книге 1980 г. он объяснил свое нежелание отвечать отдельным критикам тем, что академические аргументы оказались «сравнительно бесплодными, убеждающими очень немногих»²⁷. Лучшим ответом критикам он посчитал внесение соответствующих корректив в последующих работах. Кроме того, на критику в его адрес, как он полагал, уже ответили другие исследователи [Hunter, 1980: xi–xii].

Так или иначе, хантеровский метод получил широкое распространение среди исследователей и в ряде аспектов был существенно модернизирован, что позволило снять некоторые из обвинений в его адрес. Кроме того, необходимость преодоления (или, по крайней мере, минимизации) указанных недостатков и проблем побудила многих исследователей использовать репутационный метод лишь в качестве интродукции, первого этапа в изучении структуры власти в социуме, комбинируя его с другими методами. Впоследствии идея о целесообразности строить исследование на *сочетании* методов фактически стала общепринятой. Что касается Хантера, то он, как отмечалось, уже использовал в своем исследовании элементы комбинированного анализа.

Обвинение Хантера в том, что его подход является «ненаучным» также не вполне правомерно в контексте существования различных теоретико-философских обоснований научного знания. Даль, Полсби и другие исходили из типично позитивистской парадигмы и поэтому, естественно, негативно относились к «субъективизму» и «интуитивизму» хантеровского подхода. Бесспорно и то, что Хантер попытался показать наличие определенного единства между лидерами, понимая важность этого момента. Другое дело, что не все аспекты проблемы ему

²⁷ За это его, в свою очередь, обвинили в неуважении научной общественности [Walton, 1982: 287].

удалось рассмотреть с одинаковой степенью полноты. А главное, он более акцентировал внимание на объективных предпосылках единства элиты (физическое окружение, ценности, социальное происхождение и др.) и в меньшей степени касался рассмотрения конкретных решений, что критики считали ключевым пунктом доказательства.

В любом случае, недостатки исследования ничуть не снижают заслуг ученого. Многие его идеи остаются в центре научного дискурса, а исследовательские методы по-прежнему широко используются.

ХІ. Исследование Роберта Даля в Нью-Хейвене

«Все, кто интересуется проблемами власти, должны прочесть эту книгу» [Rogers, 1962: 271]: такая оценка была дана уже в самой первой рецензии на «Кто правит?». Впоследствии книга была признана классической¹, а ссылки на нее стали обязательны практически для всех работ, посвященных исследованию политической власти.

До «Кто правит?», вышедшей в 1961 г., Даль уже опубликовал ряд работ, подготовивших почву для проведения эмпирического исследования. К этому времени им были сформулированы многие положения и принципы его плюралистической теории демократии [Dahl, Lindblom, 1953; Dahl, 1956], осуществлена критика элитистских интерпретаций американской политической системы и используемых ее сторонниками методов исследования [Dahl, 1958], а также разработана оригинальная социологическая концепция власти [Dahl, 1957]. В этом смысле появление книги имело свою логику не только в контексте острого соперничества плюралистической и элитистской парадигм власти, но и стала закономерным итогом научных изысканий Даля в 1950-е годы.

Предварительная подготовка к проведению эмпирического исследования началась в 1955 г. в Центре поведенческих наук в Пало-Альто (штат Калифорния, США), где Даль размышлял над концептуальными, теоретическими и методологическими аспектами проблемы. Само исследование проводилось в Нью-Хейвене (штат Коннектикут, США) в 1957–1959 годах. Выбор Нью-Хейвена был обусловлен несколькими обстоятельствами. Прежде всего это было максимально удобно для самого Даля, преподававшего в Йельском университете, непосредственно расположенном в Нью-Хейвене. Однако сыграли роль не только соображения удобства. Даль, и это главное, считал Нью-Хейвен достаточно типичным

¹ В 1962 г. книга получила награду Фонда Вудро Вильсона. Было отмечено, что в своей книге Даль «рассмотрел центральный вопрос политической науки — как люди могут управлять собой в сложном современном обществе», а «Кто правит?» стала «классическим произведением для тех, кто хочет понять политическое поведение в городских сообществах в условиях демократии». Вскоре Даль был избран Президентом Американской ассоциации политической науки.

американским городом². При этом его нетипичные черты только добавляли ему привлекательности как объекту исследования власти. В частности, в отличие от многих других городов США у Нью-Хейвена есть относительно большая (по американским масштабам) история, что дает возможность проследить эволюцию его политической системы начиная с конца XVIII в. Кроме того, в политической жизни города отчетливо прослеживалась деятельность партий, что позволяло проводить параллели с политической системой США в целом. Наконец, в 1940–1950-е годы в политической жизни города происходили достаточно существенные изменения, по которым, как считал Даль, можно было выявить факторы, влияющие на политическое развитие и стабильность [Dahl, 1961: v].

«Кто правит?» является одной из трех книг, посвященных исследованию в Нью-Хейвене. Две другие написаны его коллегами и учениками — Нелсоном Полсби [Polsby, 1980] и Раймоном Волфинджером [Wolfinger, 1974]. У Полсби значительное место занимает критика предшествующих исследований власти в городских сообществах³. Волфинджер обстоятельно анализирует различные теории лидерства в контексте детального рассмотрения деятельности политических лидеров в Нью-Хейвене, прежде всего мэра, акцентируя внимание на вопросах развития экономической и социальной сфер Нью-Хейвена⁴.

Ставшая классической формулировка основного вопроса исследования, заявленная уже в самом названии книги — «Кто правит?», — подразумевает объяснение главной проблемы демократии: каким образом может быть осуществлен ассоциирующийся с ней идеал политического равенства в условиях неравенства ресурсов? *«Кто правит в политической системе, где практически все взрослое население имеет право голоса, но знания, богатство, социальные позиции, доступ к официальным лицам и другие ресурсы распределены неравномерно?»* [Dahl, 1961: 1].

² Даль специально исследовал вопрос о типичности Нью-Хейвена, сравнив его с другими американскими городами по целому ряду параметров (социальный состав, образование, уровень доходов, жилищные условия, профессиональная структура и др.) [Dahl, 1961: 329]. Однако не все аналитики посчитали Нью-Хейвен типичным американским городом. Например, было отмечено, что экономические, политические и исторические традиции городов восточного побережья существенно отличались от других регионов, при этом Нью-Хейвен в то время получал существенно большую внешнюю финансовую поддержку для своих программ реконструкции по сравнению с другими городами аналогичного размера [Price, 1962: 1589–1596; Aiken, Mott, 1970: 198–199].

³ Во второе издание, вышедшее в 1980 г., Полсби включил анализ работ, содержащих критику плюралистической методологии и результатов исследования в Нью-Хейвене (Д. Прайс, П. Моррис, У. Домхофф, П. Бахрах и М. Барац).

⁴ Волфинджер провел год в мэрии в качестве наблюдателя и фиксировал, как принимались политические решения в городе.

С этого вопроса начинается содержательная часть книги. По мнению Даля, на данный вопрос нет четкого ответа, по крайней мере в отношении американской политической системы. Имеющиеся объяснения⁵ Даля не устраивают.

Ответ на поставленный вопрос Даль видит в решении следующих проблем:

— Является ли неравенство ресурсов политического влияния «кумулятивным» или «некумулятивным»? То есть, ведет ли преимущество в обладании одними ресурсами к преимуществам в обладании другими ресурсами?

— Как проходит процесс принятия важных политических решений?

— Какие группы людей оказывают наибольшее влияние на процесс принятия решений? Принимаются ли политические решения одними и теми же людьми?

— Из какой страты рекрутируются лидеры — люди, обладающие наибольшим политическим влиянием?

— Имеет ли место тенденция к формированию единой сплоченной правящей группы, или же лидеры склонны к размежеванию, конфликтам и торгу между собой?

— Какова сравнительная значимость наиболее распространенного политического ресурса — права голоса?

— На что ориентируются лидеры: на интересы небольшой группы богатых людей с высоким статусом или же на большинство голосующих?

— Насколько устойчивы или изменчивы структуры политического влияния? Каковы источники изменений и (или) стабильности политической системы?

— Насколько важна для демократии и равенства приверженность граждан «американскому кредо»? Влияют ли на функционирование политической системы убеждения граждан в необходимости демократии? Если да, то каким образом? [Dahl, 1961: 7–8].

Далевский подход органично вытекает из его понимания политической власти и ее индикаторов. По Далю, власть имеет место в ситуациях, когда субъект заставляет объект делать то, что объект в ином случае не стал бы делать [Dahl, 1957: 201–215]. Она возникает в ходе конфликта между субъектом и объектом, когда субъекту удается навязать объекту свою волю. В политике навязывание воли осуществляется в процессе

⁵ Даль выделяет три группы ответов на вопрос «кто правит?». Одни исследователи утверждают, что правят политические партии, опирающиеся на поддержку избирателей; другие считают основными субъектами политики группы интересов, оказывающие определяющее влияние на деятельность государства; третьи доказывают, что за фасадом демократической политики скрывается всевластие экономической элиты [Dahl, 1961: 5–6].

принятия политических решений, в которых стороны занимают противоположные позиции. Поэтому ответ на вопрос «кто правит?» зависит от того, какие индивиды и группы успешно иницируют и обеспечивают принятие выгодных им политических решений, а анализ власти фокусируется на различных аспектах принятия политических решений, по которым можно судить о ее распределении в обществе.

Власть не является структурным феноменом, независимым от ее носителей; она не заключена в позициях, в социальном статусе, богатстве или каких-либо других социальных отношениях и институтах (последние выступают лишь в качестве условий и ресурсов власти), а существует в процессе соперничества между политическими субъектами по поводу каждого конкретного политического решения. Нет «власти вообще»; власть всегда имеет конкретную сферу, отражающуюся в политическом решении. Поэтому в политике число субъектов власти (в принципе) может быть очень большим в силу вариативности форм социального взаимодействия.

Одним из принципиальных оснований далевской концепции является различие между потенциальной и реальной (актуализированной) властью. Само по себе наличие значительных экономических ресурсов или позиций (потенциальная власть) не обязательно свидетельствует о том, что именно их носители осуществляют власть в городе. Поэтому о распределении власти невозможно судить изначально — до эмпирической проверки различных аспектов процесса принятия решений [Dahl, 1958: 463–469]⁶. Даль не приемлет введенный Хантером термин «структура власти», подразумевающий наличие в городском сообществе какой-то заданной изначально устойчивой конфигурации власти⁷. Он также отвергает позиционный и репутационный методы определения субъектов власти, поскольку они не учитывают сферность власти и фактически не различают потенциальную и актуализированную власть.

Правильным методом исследования, по Далю, является выделение институциональных сфер, имеющих наибольшее значение для жизни города и рассмотрение совокупности политических решений, характеризующих расклад сил в этих сферах. Этот метод, получивший название «решенческого» или «проблемного», претендовал на более адекватное определение политических лидеров по сравнению с репутационным и позиционным⁸. Его принципиальное отличие от двух других методов

⁶ Полсби назвал данный принцип «кардинальным негативным правилом плюралистической теории» [Polsby, 1960: 476].

⁷ Прежде чем отвечать на хантеровский вопрос о том, кто составляет правящую элиту, Даль считает необходимым выяснить, есть ли она вообще.

⁸ Даль и сегодня убежден в преимуществе решенческого метода над позиционным и репутационным, считая последние «очень слабыми в научном отношении».

исследования власти заключается не столько в характере и способах получения необходимой информации (все исследователи власти интервьюируют известных людей, анализируют газетный материал, работают с архивами, с документами политических организаций и т.п.), сколько в том, что именно выбирается в качестве предмета исследования. Как подчеркивает Д. Риччи, Даль и его коллеги стремились избегать изучения людей и их ресурсов «издалека»; им было важно наблюдать их непосредственно в конкретных действиях, в событиях [Ricci, 1971: 128–129].

В идеале исследователь должен рассмотреть максимально широкий спектр общественных сфер, в которых принимались решения. Однако практически сделать это вряд ли возможно без ущерба для качества анализа. Поэтому возникает естественная трудность в выборе проблемных сфер, анализ которых мог бы ответить на вопрос о распределении власти в городе и демократичности его политического режима. Даль ограничивается лишь тремя сферами — реконструкцией города⁹, образованием и назначением на должности¹⁰. Он и его коллеги прекрасно понимали важность адекватного выбора проблемных сфер и изучения «ключевых» («важных», «значимых») решений. Полсби подробно объяснил основания выбора, указав на четыре критерия ранжирования проблем по их общественной значимости: 1) количество людей, на которых повлияло решение; 2) характер полученных от него выгод; 3) широта распространения этих выгод; 4) степень влияния решения на существующие формы и механизмы распределения ресурсов (богатства, статусов, образования и др.). Он утверждает, что сделанный Далем выбор полностью отвечает указанным критериям. Во всех трех сферах принимаемые решения влияли на значительное количество людей, были связаны с большими суммами денег и оказывали влияние на жизнедеятельность города на протяжении длительного времени. Сфера городской реконструкции — «очевидный выбор», поскольку в соответствии с любыми критериями она является важнейшим объектом городской политики; общественное образование занимало первую строчку в городском бюджете по объему финансирования; назначение чиновников имело большое значение в силу того, что «публичный офис дает основу для достижения результатов в публичной политике» [Polsby, 1980: 70–84; Dahl, 1961: 64].

⁹ Непросто сделать адекватный перевод термина «urban redevelopment», который выражает достаточно широкий спектр деятельности по улучшению городского хозяйства, совершенствованию инфраструктуры города, развитию бизнесов, жилищному строительству и т.д.

¹⁰ Всего Даль рассмотрел 27 решений — по 8 решений в сфере реконструкции города и сфере школьного образования в 1950–1959 годах и 9 номинаций на пост мэра в 1941–1957 годах.

Вращаясь вокруг этих трех проблемных сфер, Даль последовательно, шаг за шагом, рисует картину власти в Нью-Хейвене. Вначале дается исторический экскурс, подготавливающий читателя к восприятию характера политической системы города. Далее показывается распределение политического влияния, раскрываются его формы и типы лидерства. В заключительных главах дается объяснение плюралистической системы власти, обнаруженной в Нью-Хейвене; при этом рассматривается ряд важных аспектов, касающихся распределения и использования политических ресурсов, источников и факторов стабильности и изменений в политической системе¹¹.

В историческом экскурсе Даль показывает эволюцию политической системы Нью-Хейвена в период с конца XVIII в. до середины XX в., в процессе которой произошел *переход от олигархии к плюрализму*. Для читателя этот экскурс интересен прежде всего тем, что в нем Даль фактически предлагает общую схему (модель) эволюции политической системы, в принципе вполне применимую к другим американским городам, американской политической системе в целом и, в какой-то степени, к другим демократическим государствам.

Как показывает Даль, изменение характера политической системы связано с *изменением распределения политических ресурсов и характера действия ресурсов по мере постепенной трансформации кумулятивных ресурсов в некумулятивные*¹². Процесс превращения кумулятивных ресурсов и, соответственно, кумулятивного неравенства в преимущественно некумулятивные ресурсы, обуславливающие дисперсное неравенство, Даль назвал «тихой социально-экономической революцией» [Dahl, 1961: 11].

Главным свидетельством движения от олигархии к плюрализму является изменение социальных характеристик избранных представителей власти. Даль выделяет несколько этапов эволюции политической

¹¹ Хотя далевское исследование обычно ассоциируется исключительно с решением методом, на самом деле Далем и его коллегами использовались самые различные способы получения информации о власти в Нью-Хейвене, в том числе анализ исторических документов, интервью и повторные интервью активных участников процесса принятия решений, анкетирование членов партий и групп давления, анализ электоральной статистики, наблюдение и др. [Dahl, 1961: 330–343].

¹² Кумулятивные ресурсы дают возможность их обладателям получить в свое распоряжение и другие политические ресурсы; они способствуют монополизации власти, концентрации всех ресурсов власти в руках немногих. Некумулятивные ресурсы создают условия для дисперсии власти, сохраняя возможность обладания различными видами политических ресурсов более широким слоям населения.

системы Нью-Хейвена. Первый этап — 1784¹³–1842 годы: вся публичная власть практически полностью находилась в руках «патрициев» — американской аристократии, обладавшей всеми необходимыми ресурсами для поддержания своего господства — богатством, социальным положением, образованием, монополией на публичные должности. Правящая элита была сплоченной в силу идентичности происхождения, вероисповедания, ценностей, и в этот период никакие другие группы не могли бросить ей вызов. Доминированию элиты способствовали различные цензы, процедура открытого голосования и небольшой размер города («все друг друга знали») [Dahl, 1961: 11–24].

Второй этап — 1842–1900 годы: власть постепенно стала переходить в руки людей бизнеса («предпринимателей»), которые внесли раскол в единую до этого времени правящую элиту. Этот переход был обусловлен изменением в распределении важнейших политических ресурсов: в результате развития промышленности богатство было отделено от социальной позиции; социальная позиция и образование остались у патрициев, но богатство и доминирование в корпоративной и публичной жизни оказались у бизнесменов. Бизнесмены обладали и третьим ключевым ресурсом — популярностью. Именно лидеры, получавшие массовую поддержку, стали превалировать над старой олигархией. Для воспроизводства данного ресурса требовалось поддержание у рядовых граждан-избирателей веры в достоинства людей бизнеса и уважения к ним, что стало частью традиционной американской идеологии. Даль называет пять основных факторов, способствовавших возвышению новой элиты: тайное голосование, расширение избирательных прав, рост населения, его мобилизация политическими партиями, идеология. Занятие богатыми людьми ведущих политических ролей отразило тенденцию соединения богатства и политики. В этот период мэрами становились добившиеся успеха мануфактурщики, и в целом бизнесмены заняли практически все посты в местных органах власти. Новый характер экономических отношений оказался неблагоприятным для патрициев, которые постепенно утратили свои позиции как в экономике, так и в политике [Ibid.: 25–31].

Третий этап — 1900–1950 годы: происходила дальнейшая дисперсия политических ресурсов и, соответственно, политической власти. Как и у патрициев, у бизнесменов не было одного важного политического ресурса, роль которого по мере развития формальных демократических институтов естественно возрастала, — численности. Этим воспользовались «экс-плебеи» («пролетариат»), которые, будучи порождением бизнеса, стали постепенно отодвигать бизнесменов на второй план, как те

¹³ В 1784 г. Нью-Хейвен получил статус города.

ранее отодвинули патрициев, все более оккупируя центр политической сцены. Влияние плебса росло по мере увеличения его численности, при этом существенную роль сыграл фактор иммиграции. Мощный приток иммигрантов заставил политиков искать их поддержки, поэтому политика в Нью-Хейвене становилась все более этнической. Иммигранты и экс-плебеи завершили процесс дезинтеграции политических ресурсов: популярность отошла от богатства и социального положения. Она давала голоса, а те, в свою очередь, обеспечивали доступ к постам в политической структуре, обеспечивавшим политическое влияние [Ibid.: 32–51].

На четвертом этапе в 1950-е годы политика в Нью-Хейвене пережила сильные изменения, и все бóльшую роль начинают играть «новые люди». Даль связывает их появление с завершением политической ассимиляции иммигрантов и ослаблением экономической (и потому политической) гомогенности этнических групп. Хотя классовая политика и не сместила этническую, все же социально-экономический фактор стал занимать более значимое место в структуре политических интересов. Поэтому менялся и набор проблем, на которые вынужден был обращать внимание политический класс: ухудшение физического и экономического состояния центра города, приток населения на окраины, перегрузка общественной инфраструктуры, потребности в улучшении системы школьного образования, распространение ценностей и вкусов среднего класса, рост нетерпимости к коррупции, высокая дифференциация доходов и др. Все это усилило потребность в более профессиональных политиках. «Новые люди», пишет Даль, должны быть бюрократами и экспертами, обладать достаточными знаниями и умениями, чтобы успешно решить эти непростые проблемы. При этом им надо быть гибкими политиками, способными формировать устойчивые политические коалиции из представителей различных страт, ранее не вступавших в кооперацию друг с другом [Ibid.: 52–62]. Таким образом, заключает Даль, в течение века политическая система, в которой доминировала единая взаимосвязанная между собой группа лидеров (олигархия), превратилась в систему, в которой взаимодействуют различные группы лидеров, обладающие специфической комбинацией ресурсов (плюралистическая система). Элита уже не правит в Нью-Хейвене, но это не привело и к правлению народа, а сама политическая система по-прежнему далека от политического равенства [Ibid.: 86].

До сих пор выводы Даля основывались главным образом на данных о представительстве различных групп в городских органах власти. Однако он отчетливо осознает, что влиять на принятие решений могут не только официальные лица. Поэтому он уделяет специальное внимание выяснению политического влияния тех, кто обладает значительными

экономическими ресурсами и занимает высокий социальный статус — «экономических и социальных нотаблей»¹⁴. Здесь Даль фактически пытается опровергнуть результаты исследования Хантера в Атланте, где тот обнаружил господство крупного бизнеса в политической жизни города¹⁵.

Пожалуй, это наиболее значимая часть исследования; именно для рассмотрения данной проблемы Даль выделяет три сферы принятия решений и последовательно анализирует роль социальных и экономических нотаблей в каждой из них¹⁶. Результаты исследования полностью отвергают элитистскую позицию: *социальные нотабли обычно воздерживаются от участия в решении общественных дел, а если и участвуют, то их влияние не очень велико. Экономические нотабли более активно участвуют в политической жизни, но их участие в значительной мере ограничивается только одной из сфер — реконструкцией города* [Dahl, 1961: 66, 69]. Об этом, как считает Даль, свидетельствует уже тот факт, что очень немногие нотабли занимают должности, позволяющие им оказывать существенное влияние на решение важнейших городских проблем. Из 1024 публичных должностей в трех изучаемых сферах социальные нотабли занимали лишь 27, из них 24 — в сфере городской реконструкции. При этом занятие данных позиций в большей степени было связано с экономическим положением, чем с социальной позицией [Ibid.: 64–65]. Экономические нотабли занимали 52 должности, из них 48 — в сфере городской реконструкции [Ibid.: 70].

Но дело, как подчеркивает Даль, не только в сравнительно низкой представленности нотаблей в официальной политической структуре города. Главным тестом на открытое или скрытое влияние человека в политике является «частота, с которой он успешно инициирует политические решения несмотря на оппозицию, блокирует решения, инициии-

¹⁴ Даль стремился избегать таких терминов, как «экономическая элита», «социальная (статусная) элита» и т.п., поскольку термин «элита» имеет много смыслов [Dahl, 1994: 295].

¹⁵ Даль понимает, что вопрос о наличии скрытой (неофициальной) политической элиты может возникнуть только на этапе, который он обозначил как доминирование экс-плебса: в период господства патрициев и бизнесменов не могло быть групп, обладавших только существенными неформальными ресурсами.

¹⁶ В качестве критерия принадлежности к социальным нотаблям Нью-Хейвена у Даля выступает участие в ежегодных ассамблеях Лаун-клуба (в среднем приглашается около 150 семей). К экономическим нотаблям Даль отнес президентов или председателей правления 50 наиболее крупных корпораций; всех, чья собственность оценивалась свыше 250 тыс долл.; президентов банков и тех людей, которые были директорами в трех фирмах определенного уровня [Dahl, 1961: 67–68].

руемые другими, или иницирует политику, не встречающую оппозицию» [Ibid.: 66]. Результаты его также не подтверждают существования правящей элиты. В числе 23 человек, оказывающих наибольшее влияние на принятие политических решений в трех проблемных сферах (высшие лидеры)¹⁷, было лишь 2 социальных нотабля (8,7%) и 3 представителя крупного бизнеса (13%). Еще 6 социальных (12%) и 9 экономических нотаблей (18%) Даль отнес к группе лидеров второго эшелона (*minor leaders*)¹⁸, насчитывающей 50 человек [Ibid.: 64–67, 69–70].

Объясняя сравнительно низкое влияние социальной и экономической элиты на политическую жизнь Нью-Хейвена, Даль отмечает, что сила и характер влияния любой политической группы зависят от многих факторов — количества ресурсов, находящихся в ее распоряжении, степени единства членов группы, уровня их знаний, умений и настойчивости, силы сопротивления со стороны оппозиции, степени совпадения интересов группы с целями политических лидеров и господствующими в общности убеждениями [Ibid.: 75]. Поэтому хотя нотабли и обладают существенными политическими ресурсами, имеют место и факторы, снижающие их влияние. Во-первых, нотабли, как ранее патриции и бизнесмены, не обладают таким ресурсом, как численность. Этот недостаток, заложенный в самой структуре современной социально-экономической системы, усиливается постоянным оттоком нотаблей в пригороды и соответствующей потерей интереса к событиям городской жизни. Во-вторых, между ними часто возникают разногласия даже по вопросам, непосредственно затрагивающим их интересы. Сказываются различия в происхождении, опыте, возрасте, информированности, корпоративной принадлежности и т.д. В-третьих, авторитет нотаблей ограничен главным образом сферой бизнеса: к их мнению по другим проблемам прислушиваются отнюдь не всегда. В-четвертых, их участие в политике обычно носит маргинальный характер, поскольку *городские* решения не обязательно *непосредственно* затрагивают их интересы. Наконец, бизнесмены не всегда обладают достаточными умениями, а иногда боятся своим участием повредить бизнесу. Поэтому даже в вопросах городской реконструкции, где решения в наибольшей степени касались бизнеса, они оказались не столь активными, как можно было предположить. А их влияние на образование и политические назначения практически равно нулю [Ibid.: 75–79].

Хотя Даль и не считает социальных и экономических нотаблей правящей элитой, которой в свое время были патриции, он отмечает, что «они

¹⁷ К ним Даль отнес тех, кто более одного раза успешно иницировал или блокировал политические решения.

¹⁸ Лица, успешно иницировавшие или блокировавшие только одно политическое решение.

часто бывают влиятельными в решении отдельных вопросов, особенно если они непосредственно касаются бизнеса». При этом обладание значительным *потенциалом* влияния само по себе играет определенную роль: политики осознают возможности бизнеса и стремятся избегать действий, которые могли бы способствовать формированию непримиримой оппозиции нотаблей [Dahl, 1961: 84].

Кто же в таком случае правит в плюралистической демократии? Отвечая на этот вопрос, Даль проясняет некоторые базовые принципы и положения демократической теории, непосредственно касающиеся данной проблемы. Трудность ответа на поставленный вопрос связана с тем, что отношения между лидерами и гражданами в демократическом обществе имеют сложный характер. Во-первых, это воздействие взаимное: лидеры влияют на решения конститuentов, но и решения лидеров также частично детерминируются их представлениями о предпочтениях конститuentов. В этом отношении распределение влияния гораздо понятнее в «асимметричных» (авторитарных) политических системах, где поток влияния имеет односторонний характер. Во-вторых, влияние на процесс принятия политических решений может быть как непосредственным, так и опосредованным. Опосредованное влияние крайне трудно обнаруживать и, особенно, измерять. Однако его ни в коем случае нельзя игнорировать, поскольку оно является важным элементом демократического контроля [Ibid.: 89–90].

Политическое влияние в основном сосредоточено в сравнительно небольшой по численности «политической страте», которая включает в себя тех, кто наиболее активно участвует в политических акциях и дискуссиях по сравнению с основной массой населения. Политические ориентации, квалификация, знания, информированность и некоторые другие параметры членов политической страты отличают их от тех, кто в политике практически не участвует¹⁹, однако доступ в политическую страту открыт каждому, кто принимает субкультуру политического участника. Относительная легкость проникновения в политическую страту и ее гетерогенность гарантируют любой группе, недовольной теми или иными аспектами своего положения или проводимой политикой, возможность иметь своих лидеров в политической страте, от которых в значительной мере зависит решение политических проблем группы [Ibid.: 91–93]. В самой политической страте существенное *непосредственное* влияние на решение жизненно важных для общности проблем имеет лишь сравнительно небольшое число людей. С этой точки зрения распределение власти касается лишь меньшинства политической страты — политических лидеров.

¹⁹ Для обозначения политической страты Даль использует понятие «*homo politicus*», противопоставляя его понятию «*homo civicus*».

Для достижения своих целей лидерам нужны люди, которые бы осуществляли помощь в формулировании стратегии, выполнении рутинной повседневной деятельности, мобилизации населения, легитимации тех или иных акций и т.д. По далевской терминологии — это сублидеры. Кроме того, лидеры нуждаются в поддержке электората (конституентов), без которой невозможно победить на выборах и получить необходимые для лидерства формальные полномочия. Даль высказывает гипотезу, что лидеры будут формировать свою политику в интересах тех, кто их поддерживает; следовательно, в некоторых обстоятельствах сублидеры, последователи и конституенты будут иметь значительное *косвенное* влияние на решения лидеров. При этом в случае возникновения конфликта между «открытой политикой» (*overt policies*), направленной на завоевание поддержки конституентов, и «скрытой политикой» (*covert policies*), имеющей целью добиться поддержки со стороны других лидеров и сублидеров, вероятнее всего лидеры будут разрешать конфликт в интересах своих конституентов [Ibid.: 102]. Данная гипотеза отражает «оптимистический демократизм» Даля, достаточно резко контрастирующий с постулатами Хантера, Миллса и других элитистов, утверждавших, что, несмотря на демократический фасад, основные политические решения принимаются прежде всего в интересах олигархии.

Все эти рассуждения нужны Далю для объяснения функционирования плюралистической политической системы, и именно они фактически стали главным предметом эмпирической проверки в Нью-Хейвене. Рассмотрев процесс принятия политических решений в трех проблемных сферах и их результаты, Даль пришел к выводу, что *граждане Нью-Хейвена оказывали существенное косвенное влияние на принятие политических решений* путем участия в выборах, результаты которых интерпретировались лидерами как выражение определенных предпочтений, учитывавшихся при выработке политического курса [Ibid.: 163–164].

Следует отметить, что данный вывод был сделан им не столько на основе конкретных эмпирических данных, полученных в ходе исследования, сколько исходя из определенной совокупности логических рассуждений. На это указали и многие комментаторы, посчитавшие, что он фактически не был подтвержден *эмпирически* [Rogers, 1962: 272; Orum, 1978: 174]. Однако чисто интуитивно с Далем легко согласиться, когда он пишет, например, о том, что рядовые члены партий имели значительное влияние на процесс номинации на ключевые для города должности мэра и главы муниципалитета, поскольку «партийные лидеры стремились выбрать кандидата, который имел бы наибольшую электоральную привлекательность» [Dahl, 1961: 106]. При этом, как признает Даль, *непосредственное* влияние на выбор номинантов оказывает лишь совсем

небольшая группа партийных лидеров — обычно не более половины дюжины, а иногда и меньше, а рядовые члены партии никогда не находятся в оппозиции лидерам в вопросах номинации [Dahl, 1961: 105, 109].

Аналогичным образом Даль характеризует и распределение влияния в решении вопросов реконструкции города: граждане Нью-Хейвена косвенным образом поддержали проекты реконструкции, проголосовав за тех кандидатов, которые заявили их в качестве своей предвыборной платформы. «Если бы граждане Нью-Хейвена не имели в целом позитивного отношения к различным аспектам реконструкции города, т.е. если бы осуществление данных проектов могло негативно повлиять на их интересы, тогда они проголосовали бы против мэра Ли в 1955 г. ... и поскольку Ли сделал реконструкцию города центральным аспектом своей политики, его победа была интерпретирована, правильно или нет, как публичное одобрение необходимости реконструкции. Аналогичным образом интерпретировались и результаты выборов 1957 и 1959 годов... Если бы большинство проголосовало против Ли, то это бы наложило вето и на проекты реконструкции» [Ibid.: 115, 139–140]. Опять же, *непосредственное* влияние рядовых граждан на принятие решений в сфере городской реконструкции, как и в других сферах, практически не имело какого-либо значения по сравнению с непосредственным влиянием небольшой группы лидеров [Ibid.: 115]²⁰.

Кто же конкретно составляет эту небольшую группу лидеров, оказывающих наибольшее непосредственное влияние на принятие политических решений в городе? В отличие от Хантера, считавшего, что в городской структуре власти доминируют представители крупного бизнеса, Даль доказывает, что *главную роль в решении вопросов городской жизни Нью-Хейвена играют политики, прежде всего мэр и его ближайшее окружение*. В этом смысле ответ на вопрос «кто правит?» будет следующим: политические лидеры.

Среди политических лидеров Нью-Хейвена особое место занимает мэр — по сути, единственный человек, который оказывает влияние на

²⁰ В сфере образования косвенное влияние граждан на принятие решений проявилось в том, что «некоторые лидеры были избраны на свои должности в силу того, что родители и учителя выражали свое недовольство существовавшей политикой, голосуя против тех, кто в это время занимал данные должности. Победившие кандидаты, вместе с другими лидерами, вынуждены были активизировать выражение недовольства». И хотя только небольшая группа лидеров оказывала существенное непосредственное влияние на решения, касающиеся заработной платы учителей, назначений на должности, материальной базы, было бы ошибкой считать его автономным. Напротив, лидеры учитывали реакции различных групп интересов в сфере образования [Dahl, 1961: 151–152, 161–162].

принятие решений во всех проблемных сферах. Особое влияние мэра Даль объясняет тем, что у него очень велики ресурсы власти, которые крайне трудно нейтрализовать любой оппозиционной группе. Например, в вопросах номинации на должности ни одна фракция в партии не имела бы реальных шансов победить, если бы выступала против действующего мэра [Ibid.: 111]. В решении вопросов публичного образования влияние мэра осуществлялось главным образом через назначения в Комитет по образованию, игравший важную роль в формировании и реализации политики в этой области [Ibid.: 150]. И особенно заметным было лидерство мэра в сфере реконструкции города, которую мэр к концу первого срока пребывания на должности сделал центральным направлением политики своей администрации. Сравнивая влияние мэра и других городских структур и организаций, участвующих в решении данных проблем, Даль обнаружил, что мэр и его помощник (непосредственно отвечающий за вопросы реконструкции города) были инициаторами половины из 57 политических решений в этой сфере, успешно осуществленных в 1950–1958-х годах. Остальные решения были инициированы 23 различными агентствами или лицами [Ibid.: 124]. При этом неудачи и поражения мэра были обусловлены не недостатком его влияния на участвовавших в обсуждении и решении вопросов реконструкции города, а связаны с отсутствием возможностей контролировать некоторые аспекты внешнего окружения (решения федеральных агентств и органов власти штата) [Ibid.: 125]. Именно мэру удалось добиться поддержки основных групп интересов в городе и создать широкую коалицию по осуществлению проектов реконструкции [Ibid.: 129]. В то же время большинство социальных и экономических нотаблей, многие из которых вошли в состав Комиссии гражданского действия (Citizens Action Commission), призванной оказывать влияние на обсуждение и принятие важных для жителей города решений, фактически никогда непосредственно не инициировали решения, не блокировали и не оппонировали каким-либо предложениям, идущим от других групп; их вклад имел скорее технический характер и в значительной мере сводился к легитимации принимаемых решений [Ibid.: 131, 133]²¹.

Само по себе преобладание политиков в числе инициаторов политических решений в формальных политических структурах еще не означает их доминирования в политической жизни города, поскольку всегда можно предположить, что в своих решениях они зависят от экономической

²¹ Впоследствии Даль признал, что Ричард Ли был не совсем типичным мэром; он обладал уникальной комбинацией персональных качеств и умений, и показатели его лидерства в Нью-Хейвене очевидно были выше, чем у большинства мэров аналогичных городов.

элиты, находящейся на заднем плане политической сцены, но успешно навязывающей свою волю с помощью своих властных ресурсов²². Сам Даль всегда считал, что «влияние за сценой» сильно преувеличивается. И в своих ранних работах [Dahl, 1958: 463–469], и в настоящее время, в частности в беседе с автором этих строк, он подчеркивал, что некоторые исследователи склонны к поиску скрытого влияния («заговора») со стороны каких-то людей и групп, с помощью которого можно объяснить практически все. В небольших городах, таких как Нью-Хейвен, вряд ли, по его мнению, могут быть люди, совершенно не известные никому, но обладающие сильным политическим влиянием²³. Во всех трех проблемных сферах, которые были исследованы в Нью-Хейвене, не было обнаружено существенного влияния представителей экономической элиты. В сфере городского переустройства именно мэр побуждал экономических и статусных лидеров «выйти на передний план»; и ему удалось преодолеть нежелание многих из них, прежде всего высшего эшелона республиканцев²⁴, сотрудничать в осуществлении городских программ. В публичном образовании Полсби обнаружил лишь один пример очевидного влияния представителей статусной элиты (в вопросе выбора места для школы), а в сфере политических номинаций высшему классу и вовсе трудно оказывать существенное теневое влияние в силу того, что партийные организации требуют выдвижения в качестве кандидатов на руководящие должности только тех членов, которые имеют шансы на победу. Поэтому в процессе исследования не было зафиксировано ни одного случая, где экономические или статусные лидеры навязывали «своих» кандидатов [Polsby, 1980: 89–90].

Другим наиболее существенным результатом исследования, вписывающимся в общее русло плюралистической парадигмы, стал вывод об *отсутствии единой правящей элиты, доминирующей во всех сферах политической жизни города*: в каждой из них наибольшее влияние оказывала своя конфигурация лидеров. Поэтому на вопрос «кто правит?»

²² Касаясь этой проблемы, Полсби отмечает, что зависимость имеет место только в случае, если 1) политики и гражданские лидеры подчиняются приказам высшего класса, 2) представители высшего класса регулярно добиваются успехов в случаях, когда они противодействуют решениям политических и гражданских лидеров и 3) в существенной степени контролируют процесс рекрутирования политических лидеров, т.е. имеют возможность фактически назначать их на должности [Polsby, 1980: 88–89].

²³ Полсби также напрочь отвергает «власть за сценой» в Нью-Хейвене, считая, что если и есть какие-то люди, осуществляющие сильное скрытое влияние на принятие решений, то ими могут быть только профессионалы, работающие в муниципальных органах власти и участвующие в подготовке различных программ и проектов [Ibid.: 89].

²⁴ Мэр Ричард Ли был членом Демократической партии.

в данном контексте можно ответить: небольшие группы лидеров, меняющиеся в зависимости от сферы и характера решаемой политической проблемы, а также имеющихся ресурсов [Dahl, 1961: 86, 169]. Как правило, группы имеют наибольшее влияние в тех сферах, которые напрямую затрагивают их интересы.

Обнаруженную в Нью-Хейвене четко выраженную специализацию в сфере политического влияния Даль посчитал «самой поразительной» характеристикой политической жизни города [Ibid.: 169]. Из 50 лидеров только трое участвовали в инициации или блокировании решений во всех трех проблемных сферах. Большинство лидеров (27) оказывали непосредственное влияние на принятие только одного решения. Среди наиболее влиятельных, как уже отмечалось ранее, преобладают те, кто занимает публичные должности. Лидеры рекрутируются из разных социальных страт, и их специализация связана с их постоянными профессиональными интересами. Лидеры в сфере городской реконструкции за небольшим исключением официально, профессионально или финансово связаны с нею; большинство лидеров в публичном образовании также каким-то образом относятся к этой сфере, и лишь группа партийных лидеров имела более сложную социальную основу. Еще бóльшая специализация наблюдалась среди сублидеров [Ibid.: 175–176]. На основании этого Даль заключает, что лидеры Нью-Хейвена имеют разное социальное происхождение и не рекрутируются из единой гомогенной страты [Ibid.: 183].

Этот вывод является для Даля принципиально важным в контексте обоснования отсутствия единой правящей элиты в Нью-Хейвене. Однако для подтверждения данной гипотезы Далю необходимо рассмотреть и вопрос о степени согласия между лидерами и путях разрешения конфликтов между ними. Даль выделяет пять возможных вариантов («паттернов») взаимодействия между лидерами: 1) скрытое господство экономических нотаблей; 2) руководящая «коалиция коалиций» с административным центром; 3) коалиция вождей (chieftains); 4) независимый суверенитет в сфере влияния; 5) соперничающие суверенитеты [Ibid.: 184]. Первую модель, представляющую собой, по сути, элитистский вариант объяснения распределения власти в городской общности, Даль отвергает, ссылаясь на вышеприведенные эмпирические данные и соображения.

Вторая модель является в известной степени альтернативой первой. Если в первой модели скрытое господство экономических нотаблей отражает сравнительно стабильную структуру власти в сообществе, то «коалиционная» модель бывает весьма неустойчивой; прочность коалиций может постоянно изменяться, а сами коалиции — распадаться в случае, если лидеры уже не в силах найти компромисс. Кроме того, если в усло-

виях скрытого господства бизнес-элиты политическое влияние, основанное на обладании официальными должностями и популярностью среди электората, занимает подчиненное положение по отношению к влиянию богатства, статуса и корпоративного положения, то при доминировании руководящей коалиции прерогативы публичной должности, легальные ресурсы, легитимность и электоральная поддержка играют роль самостоятельных источников влияния. Наконец, данная модель допускает возможность прихода к власти реформистских и радикальных сил, тогда как скрытое господство экономической элиты и зависимость политиков от ее воли делают это практически невозможным [Dahl, 1961: 186].

Третья модель довольно близка к предыдущей и отличается от нее главным образом по количественным параметрам. В «коалиции коалиций» имеет место очевидная иерархия в распределении влияния среди лидеров, и интеграция достигается главным образом с помощью мастерства и ресурсов избранного лидера. Центром ее является высший руководитель, в экстремальном случае только он участвует во всех коалициях и имеет в них большое влияние; другие лидеры в большей степени зависят от него, чем он от них. В «коалиции вождей» иерархия если и имеет место, то существенно менее значимая; хотя некоторые лидеры могут быть несколько более влиятельными, чем другие, все они нуждаются друг в друге для достижения своих целей и потому существенно зависимы друг от друга. Прочность коалиции здесь зависит главным образом от единства взглядов лидеров и их умения вести переговоры [Ibid.: 186–187].

Четвертая и пятая модели могут рассматриваться как аналогии независимым городам-государствам. В четвертой модели разные сферы принятия решений контролируются разными группами лидеров, выражающими интересы определенных сегментов городского сообщества. До тех пор пока их решения и действия не вступают в конфликт, эти суверенитеты могут сосуществовать, не имея интенсивной коммуникации между собой. Пятая модель возникает в ситуациях, когда цели и интересы групп лидеров невозможно примирить иначе, как путем навязывания воли. Но поскольку «суверенитеты» имеют общую конституционную практику, единую систему норм и традиций, то отстаивание интересов осуществляется через предписанные процедуры, такие как голосование в легислатурах, решения судебных инстанций, выборы, одобрение резолюций исполнительной власти и т.д. [Ibid.: 188].

Кроме первой модели, которую, как уже отмечалось, Даль отверг как не получившую эмпирического подтверждения, все остальные модели так или иначе имели место в политической практике 1950-х годов в Нью-Хейвене. Такая ситуация оказалась возможной, поскольку доминирующая модель может различаться в зависимости от проблемных сфер и

меняться с течением времени. До 1953 г. наиболее адекватной для объяснения политической системы Нью-Хейвена была четвертая модель («независимый суверенитет в сфере влияния»). Затем возникла «коалиция вождей» (модель 3), которая переросла в «большую коалицию коалиций» (модель 2). В сфере партийной жизни модель интеграции была несколько иной, и в наибольшей степени ей соответствовала пятая модель («соперничающие суверенитеты») [Ibid.: 189]. Существование до 1953 г. системы независимых суверенитетов поддерживалось несколькими факторами. Во-первых, большинство граждан были индифферентны к политике и потому отдельные сферы контролировались небольшими группами людей, наиболее в них заинтересованными. Во-вторых, поскольку политические ресурсы фрагментированы, никто, кроме мэра, не обладал достаточным количеством ресурсов, чтобы влиять на все проблемные сферы. Если при таком распределении ресурсов мэр по тем или иным причинам не координировал политику, то никто другой этого сделать не мог. В-третьих, мэр рассматривал свое вмешательство как нежелательное. Поэтому система имела тенденцию к естественному эквilibriumу, в котором каждого «суверена» вполне устраивало доминирование в «своей» сфере, которого они не хотели лишаться, рискуя расширить сферу влияния за счет «чужой территории» [Ibid.: 191]. Данная модель хорошо адаптирована к незначительным изменениям, но с точки зрения осуществления масштабной реконструкции и реформирования городского хозяйства она, как отмечает Даль, не является оптимальной, и отчасти поэтому до прихода мэра Ричарда Ли и связанной с этим сменой модели интеграции реформирование шло очень медленно [Ibid.: 199].

Изменение ситуации после 1953 г. Даль связывает с необходимостью осуществления проекта реконструкции города, которая к этому времени уже была осознана политической стратой. Фактически Ли, придя к власти, сумел конвертировать поддержку проектов реконструкции в поддержку новой модели распределения политического влияния. Поскольку проекты реконструкции затрагивали самые различные аспекты городской жизни, многие публичные структуры оказались в сфере большей координации и контроля. Но хотя мэр стал очень влиятельной фигурой в различных секторах городской политики, коалиционная модель не была жестко иерархической. Мэр не был диктатором и не мог командовать другими лидерами; он стоял в центре различных пересекающихся коалиций, состоящих из муниципальных служащих, партийных фракций и групп интересов, руководя этой «коалицией коалиций» с помощью прежде всего умения договариваться и опираясь на поддержку электората. Ему не всегда хватало ресурсов для создания коалиций, необходимых для осуществления тех или иных планов, но чаще всего

результаты его деятельности соответствовали его целям. При этом им принимались во внимание преференции различных групп населения города [Dahl, 1961: 203–205].

Последнее Даль во многом связывает с тем, что в политической системе Нью-Хейвена коалиционная модель была не единственной формой распределения влияния. Важную роль в процессе принятия политических решений играло постоянное соперничество двух политических партий («соперничающие суверенитеты»), в которую были втянуты многие ключевые акторы. Поскольку обладание официальными позициями в системе городского управления было существенным фактором влияния на городскую политику, принятие или непринятие многих решений, а также их легитимация, были в значительной мере предопределены результатами выборов²⁵. Партийная конкуренция обуславливала сужение выбора возможных решений и проектов, и поскольку политический класс считал необходимым сохранить основные параметры существующей социально-экономической структуры, из обсуждения фактически исключались те предложения, которые могли бы привести к ее существенному изменению. Кроме того, конкуренция политических лидеров Нью-Хейвена за голоса различных этнических групп существенно влияла на те сферы политики, которые открыто не дискутировались, например, этнические и социальные характеристики претендентов на публичные должности [Ibid.: 220].

При всех различиях данные модели распределения политического влияния в Нью-Хейвене подразумевали отсутствие единой правящей элиты, контролирующей все основные направления политической жизни, и поэтому вписывались в общую плюралистическую парадигму. Но само по себе описание распределения политического влияния недостаточно для обоснования закономерности движения от олигархии к плюрализму. Поэтому в заключительных главах книги Даль пытается непосредственно объяснить, почему политическое влияние распределяется именно так, а не иначе.

Ключевым понятием в его объяснении является понятие «политический ресурс», разработка которого многими исследователями рассматривается как существенный вклад в развитие плюралистической теории [Clark, 1972: 27–28]. Даль обстоятельно рассматривает различные виды политических ресурсов, к важнейшим из которых он относит свободное время; деньги, кредиты и богатство; контроль за рабочими местами; социальное положение; обладание харизмой, популярность,

²⁵ Победа У. Челентано на выборах мэра в 1945 г. интерпретировалась как поддержка проектов по увеличению финансирования школ, а избрание мэром Р. Ли в 1955 г. стало знаком поддержки иницилируемого им проекта реконструкции города [Dahl, 1961: 220].

легитимность, легальность; права, получаемые в результате занятия публичной должности; солидарность (способность получить поддержку других людей, имеющих аналогичные социальные характеристики); право голоса, образованность, уровень энергичности, информацию [Dahl, 1961: 226, 228]. Главная его идея заключается в обосновании *тенденции к фрагментации политических ресурсов, движении от кумулятивных ресурсов к некумулятивным*, что обуславливает формирование политической системы «дисперсивного неравенства». Даль выделяет шесть характеристик такой системы: 1) разные группы граждан обладают различными ресурсами влияния на тех, кто занимает публичные должности; 2) за небольшим исключением, эти ресурсы распределены неравномерно; 3) люди, имеющие одни ресурсы, нередко не имеют других ресурсов; 4) ни один из ресурсов не может доминировать над другими во всех ситуациях принятия решений или даже только в наиболее важных; 5) ресурс может использоваться для осуществления влияния лишь в отдельных, но не во всех сферах политической жизни; 6) фактически нет людей и групп, полностью лишенных политических ресурсов [Ibid.: 226–228].

В отличие от элитистов, для которых неравенство ресурсов подразумевает наличие властвующей элиты, плюралисты делают акцент на «реалистической оценке распоряжения ресурсами акторов» [Polsby, 1980: 120]. Для них, как уже отмечалось ранее, важно учитывать не только обладание ресурсами, но и действия лидеров по их мобилизации²⁶. Разумеется, *обычно* обладающие *большим* количеством политических ресурсов имеют и большее политическое влияние, но между ресурсами и влиянием нет однозначной зависимости: обладание политическим ресурсом (*возможностью* осуществлять влияние на принятие политических решений) не всегда сопровождается его использованием в силу апатии, потери интереса к политике, ориентации на неполитические ценности и отсутствия политического доверия²⁷. В различных сферах общественной жизни имеют место свои конфигурации ресурсов, и не обязательно ресурсы из одной сферы легко «перебрасываются» в другие. Даже деньги — важнейший экономический ресурс — не всегда могут эффективно использоваться для решения политических проблем: не так

²⁶ «Политический ресурс — это лишь *потенциальный* ресурс» [Dahl, 1961: 271]; само по себе наличие у экономических и социальных нотаблей значительных ресурсов власти еще не является свидетельством их господства, наличие или отсутствие которого можно подтвердить или опровергнуть только в результате эмпирической проверки в конкретных сферах принятия политических решений.

²⁷ «Один богатый человек может коллекционировать картины, другой — политиков» [Ibid.: 271].

просто преобразовать энную сумму денег в доминирование в Сити Холле, хотя на них можно купить некоторых политиков и получить какие-то должности [Dahl, 1961: 241–243].

Проанализировав основные способы использования материальных ресурсов для осуществления политического влияния (финансовое давление, коррупция, финансирование политических акций и программ), Даль пришел к выводу, что они имеют существенное значение и при их отсутствии общий ресурсный потенциал политического субъекта, скорее всего, будет меньшим, чем у тех, кто ими обладает. Но это можно компенсировать такими ресурсами, как время и энергия, и во многих ситуациях большое количество голосов бедных перевешивает материальные ресурсы богатых [Ibid.: 243]. При этом Даль считал, что эффективность денег как политического ресурса снижается²⁸. С точки зрения политика, ориентирующегося на электоральный успех, наиболее оптимальной была бы комбинация богатства и численности, которая вполне реальна, если решения выгодные и меньшинству, и большинству не слишком расходятся друг с другом. Такую коалицию удалось создать мэру Ли вокруг его программы городской реконструкции, в которой не были заинтересованы относительно немногочисленные и не обладающие значительным политическим влиянием группы [Ibid.: 243–244].

Также непросто, по его мнению, использовать такой политический ресурс, как социальное положение, в отношении которого в современном обществе существует ряд институциональных ограничений. При этом расширение возможностей получения образования существенно подрывает уникальность и, соответственно, значимость данного ресурса. Указанная тенденция стала отчасти причиной ухода социальных нотаблей с политической сцены в начале XX в. [Ibid.: 230, 235, 237].

Все ресурсы, подчеркивает Даль, имеют определенный порог эффективности, и их увеличение сверх данного порога совсем не обязательно ведет к росту влияния. Более того, в определенных ситуациях использование ресурсов может дать обратный эффект [Ibid.: 238]; при этом не все ресурсы конгруэнтны. Например, близость к бизнес-элите и, соответственно, к материальным ресурсам может способствовать снижению популярности у определенных категорий населения, и наоборот. Наконец, количество ресурсов группы не носит фиксированного характера и может постоянно изменяться, а осуществление влияния может использоваться для получения дополнительных ресурсов: политические ресурсы могут быть также удачно «вложены» и давать «дивиденды», как и

²⁸ Впоследствии Даль признал, что относительно роли денег он ошибся. В беседе с автором настоящей книги Даль отметил, что роль денег отнюдь не снижается. Скорее наоборот, в отдельных сферах, прежде всего при проведении избирательных кампаний, деньги играют едва ли не решающую роль.

экономические ресурсы [Ibid.: 227]. В силу этих причин, заключает Даль, *характер распределения политических ресурсов в современном демократическом обществе делает практически невозможным формирование единой иерархической политической системы* [Ibid.: 250].

Вместе с тем Даль признает, что *активно использует политические ресурсы лишь сравнительно небольшая часть населения города*. В выборах может не участвовать до половины населения; в других видах политической активности участвует лишь около 13% граждан [Ibid.: 276–277]²⁹. Низкие рейтинги политического участия Даль объясняет тем, что для большинства граждан политика находится на периферии их интересов. Она может в определенные периоды занять более важное место в ориентациях отдельных групп граждан, но у большинства граждан США это случается крайне редко [Ibid.: 279]. Хотя Далю и хотелось бы видеть более высокие показатели политического участия [Dahl, 1994: 291], он не склонен драматизировать данную ситуацию. Даль отрицает «догму», согласно которой демократия «не будет работать», если граждане не будут интересоваться вопросами общественной жизни [Dahl, 1961: 280], принимая нынешний уровень апатии и участия как в определенной степени неизбежный. Современное сложное общество дает гражданам различные возможности, многие из которых, в том числе политическое участие, требуют больших временных затрат, усилий, финансовых ресурсов; поэтому очень многие граждане не включаются в политику или лишь голосуют, находя удовлетворение в частной жизни. Количество участвующих не есть главное для демократии; важнее наличие гарантий участия и ограничение власти политических лидеров, которые имеют место в условиях полиархии. В 1961 г. Даль считал, что ресурсы влияния есть практически у всех категорий населения, утверждая, что все активные легитимные группы могут быть услышаны [Ibid.: 91, 93]. Поэтому ни одна группа не находится совсем вне политики; нужно лишь организовать и мобилизовать свои политические ресурсы³⁰. При этом степень участия выше у тех групп, которые обладают большими политическими ресурсами, образованны, имеют высокий статус, принадлежат к среднему классу и проживают в более престижных районах. То есть она выше у тех, кто преуспевает [Ibid.: 282–283]. Однако это лишь общая статистическая тенденция, и в конкретных группах ситуация может быть несколько иной. Существенное влияние на распределение ресурсов и участие

²⁹ В этом смысле далевский плюрализм относится лишь к политически активной части населения.

³⁰ За эти утверждения Далья подвергли критике [Ricci, 1971: 188–190], обвиняя его в том, что он не видит тяжелого положения тех, которые стали «постоянными меньшинствами», не имеющими реальных политических возможностей и ресурсов (образования, качеств, необходимых для лидерства, и т.п.).

граждан в политике оказывают различия между возможностями групп достигать своих целей с помощью неполитических средств. Для некоторых групп, считает он, практически не оставалось альтернатив политическому действию. В качестве примера Даль рассматривает негритянское население города, ограниченное в своих возможностях социальными и экономическими барьерами, но уже не настолько дискриминируемое в политической сфере, как это было ранее. Данная группа, как показали результаты исследования, действительно более активно участвовала в различных формах политической деятельности, чем белое население Нью-Хейвена [Dahl, 1961: 293–294]. Поскольку число преуспевающих граждан сравнительно невелико, совокупная активность граждан, имеющих небольшие ресурсы, может оказаться значительной [Ibid.: 284].

Наиболее эффективно используют свои ресурсы те, кто профессионально занимается политикой. Главными политическими ресурсами профессионала являются занимаемая им должность и его рабочее время. В отличие от других граждан, вынужденных в силу естественных причин заниматься неполитической деятельностью для поддержания своего существования, профессионалы организуют свою жизнь вокруг политики. Связанные с официальными должностями права и полномочия являются высоко конвертируемым политическим ресурсом, имеющим широкую сферу применения. Обладая существенно большими по сравнению с рядовыми участниками политики ресурсами, профессионалы при этом имеют и значительно более развитые умения и знания, а потому оказывают значительное непосредственное влияние на политические решения [Ibid.: 305–307].

Умение использовать имеющиеся политические ресурсы является, по мнению Даля, важным источником изменений в структуре и характере распределения власти в городском сообществе. Он, в частности, связывает переход от «суверенитета» к «коалиции коалиций» именно с умениями мэра Ли существенно более эффективно использовать практически те же ресурсы, что были и у его предшественников на данной должности. Тем самым Ли смог аккумулировать дополнительные ресурсы, что позволило ему оказывать более сильное влияние на участников городской политики, структуры и организации, играющие важную роль в городской жизни. В процессе аккумулирования дополнительных ресурсов³¹ степень реального (актуализированного) влияния субъекта приближается к его потенциальному влиянию [Ibid.: 308–309].

Однако в плюралистическом обществе аккумулирование ресурсов имеет свои пределы и не ведет к диктатуре, поскольку практически все

³¹ Даль обозначает данный процесс термином «пирамидизация (pyramiding) ресурсов».

граждане имеют доступ к неиспользуемым политическим ресурсам и в случае возникновения угрозы их интересам эти ресурсы могут оказаться востребованными для организации оппозиции определенным политическим решениям. Это, в свою очередь, увеличивает издержки решений, делая их невыгодными для политического субъекта [Ibid.: 310]. Тем самым распределение ресурсов и баланс между их использованием и неиспользованием могут дать лидерам возможность иметь значительную власть и одновременно выступают в качестве ее ограничителей, создавая предпосылки как для поддержания стабильности политической системы, так и для ее изменения [Ibid.].

Другим условием стабильности политической системы Даль называет «*демократическое кредо*» (creed of democracy and equality), эффективность которого в качестве ограничения власти лидеров зависит от характера политического консенсуса как среди граждан, так и внутри политической страты. Значимость консенсуса Даль связывает прежде всего с тем, что он делает обязательным апеллирование политиков к гражданам. Демократическое кредо легитимирует эти апелляции, а также ограничивает их спектр; последние могут иметь место только в том случае, если согласуются с кредо. Поэтому некоторые решения, кажущиеся вполне рациональными, не будут приняты только потому, что не являются «демократическими». В этом состоит один из важных аспектов современной демократической системы: вера американцев в демократию и равенство ограничивает действия лидеров, которые поэтому не только правят, но и сами являются объектом влияния³². На этой весьма оптимистической ноте Даль заканчивает свою книгу.

Как и любое крупное произведение, «Кто правит?» сразу же стала объектом анализа и, естественно, интенсивной критики. При этом замечания касались как теоретико-методологических оснований исследования, так и интерпретации полученных данных и основных выводов. В *теоретико-методологическом плане* наибольшие претензии были высказаны к концепции власти, на которой строилось исследование в Нью-Хейвене. Эта критика нашла отражение в полемике о так называемых лицах власти, начало которой положили статьи американских исследователей П. Бахраха и М. Бараца [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651]. В них утверждалось, что концепция власти Даля (и других представителей плюралистической школы), привязывающая власть к принятию политических решений, является односторонней и не учи-

³² Так же как и сюжет о косвенном влиянии граждан на принятие политических решений, вопрос о «демократическом кредо» и его роли в плюралистической системе был рассмотрен Далем в основном на уровне теоретических рассуждений без привлечения конкретных эмпирических данных.

тывает «второго лица власти», которое возникает в ситуациях «непринятия решений», когда субъект добивается исключения возможности принятия невыгодных ему решений на различных фазах политического процесса. Непринятие решения — это решение, результатом которого является подавление актуального или потенциального вызова интересам или ценностям того, кто принимает решение. Поскольку в политической жизни техника «непринятия решений» весьма распространена, неучет этой сферы властных отношений приводит к существенному искажению характера распределения власти в обществе, формируя тенденцию к идеализации существующей политической системы и игнорированию скрытого господства правящей элиты, не вписывающегося в плюралистическую парадигму.

В 1970-е годы критика концепции власти Дала была продолжена С. Льюксом [Lukes, 1974], который, согласившись с замечаниями Бахраха и Бараца, указал на то, что Даль также проигнорировал и так называемое третье лицо власти, проявляющееся в формировании внешнего консенсуса между субъектом и объектом в результате навязывания объекту чуждых ему ценностей и целей. По мнению Льюкса, политическая власть включает и ситуации, в которых отсутствует видимый конфликт между субъектом и объектом (конфликт предпочтений), но имеет место конфликт интересов, не всегда осознаваемых объектом.

Однако не все исследователи, как уже отмечалось ранее, согласились с попытками расширить концепцию политической власти, посчитав, что альтернативные концептуальные подходы имеют существенные недостатки. Наиболее обстоятельный анализ концептуальной критики далевского исследования был сделан Н. Полсби [Polsby, 1980: 167–237], с выводами которого согласились многие исследователи, в том числе и те, которые критически оценивают целый ряд выводов «Кто правит?» [Domhoff, 1986: 53–54; Dowding, 1991: 27–28]. Нам многие аргументы Полсби также представляются достаточно убедительными. В частности, он вполне справедливо утверждает, что на самом деле «нерешения» были объектом изучения в Нью-Хейвене³³, показывая, как в эмпирическом исследовании процесса принятия политических решений второе

³³ Например, исследовались мотивы и факторы, определяющие включение или невключение мэром тех или иных вопросов в повестку дня, влияние предвиденных реакций субъектов на выбор политических решений и действий, использование различных политических организаций в качестве механизма избегания политических конфликтов и диспутов. Даль постоянно подчеркивал взаимозависимость политических лидеров и различных групп внутри политической страты, роль СМИ, политических ритуалов, демократических ценностей и других факторов, воздействующих на широкий спектр проблем, характеризующих процесс принятия (и, естественно, непринятия) решений в городской общности.

лицо власти фактически сливается с первым. В этом отношении критика, по сути, не вносит принципиально нового в стратегию практического исследования [Polsby, 1980: 210–213, 235] (см. также [Waste, 1987: 82–84; McFarland, 1969: 70–92])³⁴.

Что касается «третьего лица власти», то многие аналитики сегодня согласны с тем, что политическая власть может существовать в условиях наблюдаемого консенсуса между сторонами (власть над сознанием людей, их волей, желаниями, верованиями), разделяя необходимость преодоления «поведенческого крена», присущего практически всем концепциям политической власти 1950–1960-х годов. Однако большинство из них считает концепцию Льюкса непоследовательной, противоречивой и в целом весьма скептически относится к возможности эмпирического исследования конфликта интересов без обращения к осознанным предпочтениям акторов. Дело в том, что этом случае интересы будут фактически отождествляться с идеалами и ценностями, не зависящими от сознания действующего политического субъекта, и (или) станут предметом интерпретации со стороны внешнего наблюдателя, что может привести к «оправданию тирании». Поэтому многие исследователи предпочитают вообще отказаться от ссылок на интересы при определении власти³⁵. Что касается попыток эмпирического тестирования второго и третьего «лиц власти»³⁶, то их оценки весьма неоднозначны [Polsby, 1980: 210–217; Waste, 1987: 82–84; Dowding, 1991: 27, 90–103; Dowding et al., 1995: 270–271].

С дискуссией о «лицах власти» тесно связан и другой аспект полемики вокруг концептуальных оснований исследования в Нью-Хейвене. Он касается вопроса о том, почему люди обычно не пытаются реализовать свои интересы с помощью участия в политике, причем даже в ситуациях, где их ущемление вполне очевидно. Даль, как уже отмечалось, объясняет отсутствие активного участия в политике наличием довольно распространенной среди граждан апатии, у которой могут быть разные причины, прежде всего общая удовлетворенность сложившейся ситуацией

³⁴ В беседе с автором этих строк Даль согласился с данной оценкой, подчеркнув, что анализ процесса принятия политических решений в Нью-Хейвене так или иначе затрагивал некоторые аспекты, на которых акцентировали свое внимание Бахрах и Барац. Более того, Даль убежден, что даже если бы при проведении исследования была учтена вся «нерешенческая» критика, его результаты вряд ли бы были существенно иными.

³⁵ Полемика вокруг «лиц власти» была подробно рассмотрена нами ранее [Ледяев, 1998: 79–94; 2001: 182–211].

³⁶ Наиболее известными попытками подобного рода являются исследования П. Бахраха и М. Бараца в Балтиморе (штат Мериленд, США) [Bachrach, Baratz, 1970], М. Кренсона в г. Гэри и Восточном Чикаго (штат Индиана, США) [Crenson, 1971] и Дж. Гэвенты в местечке Клеар Фолк Уэлли (штаты Теннесси и Кентукки, США) [Gaventa, 1980]. Подробнее см. гл. XV наст. изд.

и нежелание людей тратить свое время и ресурсы. Он исходит из того, что люди вступают в различные виды деятельности, руководствуясь своими интересами, под которыми он понимает осознанные ими преференции; если люди не прибегают к какой-то деятельности, то это значит, что она не ассоциируется с какими-то важными интересами. Поэтому отсутствие политической активности и объясняется либо ссылками на наличие консенсуса с проводимой политикой (интересы граждан реализуются), либо давлением со стороны власть имущих. Из этого следует, что наличие консенсуса, по сути, исключает наличие власти.

Проблема в данном подходе состоит в том, что и при отсутствии внешнего фактора (власти над субъектом) действия субъекта не всегда соответствуют его интересам. Как справедливо подчеркивает К. Доундинг, действия актора зависят не только от его преференций, но и от сложившейся ситуации, структуры стимулов, действующих на выбор индивида в данный момент, а также от имеющихся у него ресурсов [Dowding, 1991: 7, 40]. Интересы людей нельзя выводить из их поведения и рассматривать в отрыве от возможностей выбора и ресурсов, которыми они располагают, поскольку многие преференции могут быть фактически блокированы структурными факторами: субъект не обязательно делает выбор в пользу наиболее привлекательного для него варианта, о чем, например, свидетельствует «дилемма заключенного». Участие в политических действиях может быть нерациональным, если цена его перевешивает получаемые выгоды. При этом принимаются во внимание риски, которые вполне вероятны при включении индивида в политический процесс. Для многих людей эти соображения достаточны для того, чтобы предпочесть не участвовать в политике (и, в данном случае, не действовать в своих интересах), поскольку они не рассчитывают (или не уверены), что в результате будут иметь существенную выгоду.

Кроме того, поскольку изменение ситуации обычно требует совместных усилий различных групп людей, то неизбежно возникают проблемы мобилизации коллективных ресурсов, хорошо описанные в теории коллективного действия [Olson, 1971; Hardin, 1982]. На параметры групповой активности и способности группы преодолеть проблемы коллективного действия влияют размеры и состав группы, степень единства интересов ее членов, эффективность группового взаимодействия, специфика задач, стоящих перед группой, внешнее влияние и др. При неблагоприятном раскладе этих факторов многие предпочтут уклониться от деятельности на благо группы, которая в этом случае не будет иметь возможностей реализовать свои интересы.

Далевское объяснение консенсуса как отсутствия власти стало главным объектом критики и со стороны тех оппонентов, которые более склонны объяснять неучастие граждан в политике результатом скры-

того осуществления власти. Господство бизнеса, как нередко подчеркивается, часто не требует какой-то специальной активности, поскольку его интересы не подвергаются опасности (М. Кренсон). Поэтому вместо далевского вопроса «кто правит?» критиками его методологии предлагается вопрос: «Кто находится в неблагоприятной позиции в распределении благ и привилегий?», после рассмотрения которого можно приступить к выяснению, почему многие значимые проблемы не обсуждаются (П. Бахрах и М. Барац). Кроме того, критики обвиняют Далья и в том, что, концентрируясь на решениях (действиях), он (как и другие плюралисты) игнорирует структурную компоненту власти и тем самым не может продемонстрировать власть некоторых групп, которая обусловлена их структурными преимуществами перед другими группами, например, господство бизнеса в капиталистическом обществе³⁷.

Однако здесь, как уже отмечалось ранее, оппоненты Далья рискуют совершить так называемую ошибку обвинения, приписывая чье-то недействие влиянию (власти) другого субъекта: актер А не действует определенным образом или не достигает желаемого результата, поскольку этому мешает актер Б. Эта ошибка типична для исследователей радикальной и марксистской ориентации, которые не склонны объяснять политическую пассивность значительных групп населения их удовлетворенностью сложившейся ситуацией и заняты поиском новых «лиц власти» и, соответственно, скрытых субъектов власти, являющихся причиной сохранения невыгодного большинству населения статус-кво.

Что касается обвинения в неучете структурной власти бизнеса, то нам оно также представляется не бесспорным. Связывать власть и ее осуществление именно с деятельностью людей и групп, как это делает Даль, вполне резонно, поскольку такой подход дает возможность различения между властью (способностью заставить объект делать то, что тот в ином случае не стал бы делать) и выгодной для субъекта ситуацией, дающей ему возможность осуществить свои желания независимо от своих усилий за счет действия структурных факторов. Интересы людей реализуются не только в процессе осуществления власти, но и благодаря изначальным преимуществам, которыми они обладали («удача»)³⁸.

³⁷ Например, Дж. Молленкопф полагает, что используемый Далем метод исследования «не позволил ему увидеть, что афроамериканцы скорее хотели бросить вызов системе в целом, а не просто участвовать в решении отдельных, не столь значимых для них вопросов». По мнению Молленкопфа, Даль и другие плюралисты не учли, что некоторые категории городского населения «ощущали себя систематически исключенными» и не могли оказывать реального влияния на политический процесс [Mollenkopf, 2007: 101].

³⁸ Термин «удача» был предложен Б. Бэрри, впервые обстоятельно рассмотревшим данную концептуальную проблему в статье «Что лучше: иметь власть или быть удачливым?» [Barry, 1989: 270–302].

Власть может быть эмпирически связана с обладанием определенными преимуществами, однако между ними нет тождества. Поэтому не вполне правомерно рассматривать получение и неполучение выгоды в качестве критерия власти, как предлагают неоэлитисты.

Однако можно одновременно и иметь власть, и обладать удачей: если субъект способен изменить ход событий (когда, например, его интересы оказываются под угрозой), то он не только удачлив, но и обладает властью в данном конкретном отношении. У Дали этот момент не прописан³⁹, но в его подходе власть концептуально отделена от удачи, поскольку в качестве предмета исследования им выбирались только те проблемы, в которых имел место конфликт интересов и одной из сторон удавалось навязать свою волю, проводя выгодное для себя и невыгодное для оппонентов политическое решение.

Концентрация на решениях в концептуальном плане необходима Дали, как уже отмечалось ранее, и для того, чтобы показать отличие власти от ресурсов власти. Кроме того, Дали и его помощники исходили из того, что до анализа конкретных событий о наличии или отсутствии власти утверждать невозможно. Однако данный подход создает трудности в объяснении власти как *потенциала, способности* субъекта реализовать свою волю в отношении с объектом. Дали бесспорно прав в том, что само по себе обладание ресурсами еще не есть власть, и его критика элитистов за «ошибку средств» (*vehicle fallacy*) вполне обоснованна. Но субъект может какое-то время воздерживаться от осуществления своей власти (при этом продолжая обладать ею, т.е. имея возможность осуществить ее в необходимый момент времени) и не участвовать в принятии решений, рассчитывая, например, достичь желаемой цели и без своего вмешательства⁴⁰. Сегодня, как уже отмечалось ранее, большинство исследователей склонны рассматривать власть именно в диспозиционных терминах. И хотя мы действительно судим о власти прежде всего по каким-то наблюдаемым параметрам в процессе ее осуществления, власть нельзя сводить только к ее осуществленным формам.

³⁹ Но у Полсби этот вопрос решается совершенно однозначно: «даже если мы можем показать, что данное статус-кво дает каким-то группам существенно бóльшие выгоды, чем другим группам (что можно показать в отношении любого статус-кво), эта демонстрация не может свидетельствовать о том, что именно те, кто получают выгоду, и создали это статус-кво, сознательно стремятся его поддержать и эффективно блокируют изменения... есть люди, которые получают выгоды, но не они явились причиной этого» [Polsby, 1980: 209].

⁴⁰ Здесь может иметь место «правление предвиденных реакций» (объект действует в соответствии с желаниями субъекта без каких-либо действий субъекта, поскольку предвидит его возможные реакции), или же вступают в силу структурные факторы («удача»).

Вопрос о потенциальной власти критики обычно увязывают с проблемой учета скрытого влияния правящей социально-экономической элиты. По их мнению, далевская методология и технология не позволяют обнаружить потенциальную власть тех, кто непосредственно не участвует в принятии политических решений, но имеет возможность направлять действия публичных политиков и официальных лиц [Ricci, 1971: 170–175; Presthus, 1964: 116–121; Ehrlich, 1961a: 92]. И хотя не все исследователи считают, что эта власть фактически низводит муниципальных политиков до простых исполнителей воли правящей элиты («leg men») [Mills, 1963: 253; Domhoff, 1978: 49], многие из них подчеркивают, что муниципальные политики принимают решения в определенном контексте, который накладывает на них существенные ограничения. Мэр Ли в этом плане не является свободным актором, и его план городской реконструкции был обусловлен потенциальной властью других людей.

Данная критика нам представляется не вполне справедливой. Даль, разумеется, не считал политиков Нью-Хейвена, в том числе и мэра Ли, совершенно независимыми акторами, о чем он неоднократно подчеркивал в книге [Dahl, 1961: 80–81, 220]. Показанная им эволюция политической системы Нью-Хейвена и переход власти от аристократии к предпринимателям и экс-плебеям хорошо иллюстрируют ограничения, которые накладывает социальный контекст на действия политиков.

Более обоснованное возражение касается *выбора* проблемных сфер для исследования. Критики указали на то, что их набор был нерепрезентативным, поскольку некоторые (например, образование) не слишком интересовали наиболее влиятельных акторов городской политики. При этом акцент на принятии решений, вызвавших открытый конфликт между его участниками, по сути, предопределял плюралистические выводы исследователя⁴¹.

Серьезной критике подвергся и тезис о некумулятивности ресурсов власти в Нью-Хейвене. Риччи и другие аналитики отметили, что все перечисленные Далем ресурсы (социальное положение, контроль за рабочими местами, солидарность, знание и экспертиза, контроль за информацией и т.д.) имеют тенденцию к кумулятивности не в пользу людей с низким социально-экономическим статусом [Ricci, 1971: 133–135]. Хотя неравенства являются *дисперсными* (рассеянными), они тем не менее остаются *кумулятивными*, т.е. имеют тенденцию к концентрации⁴². На-

⁴¹ Однако в своем выборе проблем Даль, как уже отмечалось ранее, руководствовался совершенно конкретными принципами; поэтому и эта критика не представляется бесспорной, подробнее см. гл. VIII наст. изд.

⁴² Кроме богатства, в качестве другого вполне очевидного примера значимого кумулятивного ресурса критики Даля называют информацию, без обладания которой люди будут пассивно принимать свое положение как неизбежное [Ricci, 1971: 167–169; D'Antonio, Ehrlich, 1961: 144–146].

личие этой тенденции позволяет объяснить сохранение господствующего положения бизнес-элиты в плюралистическом обществе. Напротив, бедные граждане отнюдь не всегда обладают «гибкими» (slack) или «дополнительными» ресурсами, которые они могли бы использовать в сфере политики в ситуациях, когда их интересы оказываются под угрозой [Domhoff, 1986: 66].

Следует отметить, что в последующих своих работах Даль был менее оптимистичен в своих оценках кумулятивности/некумулятивности ресурсов в Нью-Хейвене и американском обществе в целом, признавая, что неравенства в целом имеют кумулятивный характер⁴³. Даль также несколько пересмотрел и свои позиции относительно места бизнеса в политической системе, признав, что бизнесмены не являются лишь одной из групп, участвующих в политике, а представляют собой существенно более влиятельную силу по сравнению с другими участниками политического процесса⁴⁴. Отчасти это произошло под влиянием критики, которая, при всех ее вариациях, в том или ином виде указывала на недооценку Далем роли бизнес-элиты в политической жизни Нью-Хейвена.

Наряду с рассмотренной выше критикой теоретико-методологических оснований исследования, ставящей под сомнение валидность полученных данных, некоторые аналитики посчитали, что и их интерпретация была неадекватной. Наиболее последовательно эту идею проводит У. Домхофф, посвятивший далевскому исследованию целую книгу с претенциозным названием «Кто на самом деле правит?» [Domhoff, 1978]⁴⁵.

⁴³ «Различия в материальном положении генерируют различия... в контроле за процессом государственного управления; преимущества в богатстве дают преимущества в образовании, статусе, знаниях, информации, пропаганде, организации и, следовательно, преимущества в обладании контролем» [Dahl, Lindblom, 1976: 318].

⁴⁴ В предисловии ко второму изданию книги «Политика и экономическое благосостояние» Даль и Линдблом написали, что признают свою ошибку (весьма распространенную в политической науке), связанную с рассмотрением бизнеса и бизнес-групп как играющих роль лишь одной из влиятельных групп интересов в полиархии. На самом деле бизнесмены играют особую роль, которая качественно отличается от других групп интересов. Эта роль значительно более влиятельная, чем роль обычной группы интересов [Dahl, Lindblom, 1976]. Даль согласился с тем, что корпоративный капитализм «существенно ограничивает политическое равенство граждан» [Dahl, 1985: 102] и в целом противоречит ценностям справедливости, равенства и демократии [Dahl, 1990: 83]. Однако детальное объяснение «привилегированного положения бизнеса» Даль оставил Линдблomu [Lindblom, 1977: 170–221].

⁴⁵ В своей рецензии на книгу Домхоффа Р. Лайнбери пишет, что хотя «Кто правит?» подвергалась критике с различных сторон, до Домхоффа никто не осмеливался утверждать, что Даль ошибался непосредственно в оценках ситуации в самом Нью-Хейвене [Lineberry, 1980: 875].

При этом Домхофф фактически провел свое собственное исследование в Нью-Хейвене, а также опирался на обширную базу данных, предоставленную Далем.

В книге Домхоффа содержится много различных возражений Далю⁴⁶, но главными являются следующие: 1) в отличие от Даля и его коллег Домхофф обнаружил в Нью-Хейвене значительное совпадение социальных и экономических нотаблей; 2) он пришел к выводу, что программа городской реконструкции стала в большей степени результатом влияния активного и организованного бизнес-сообщества, а не деятельности мэра Ли его помощников [Domhoff, 1978: 3]. Первое возражение нам представляется не до конца убедительным, поскольку полученные Домхоффом данные основываются на отличной от далевской методике определения социальных и экономических нотаблей. Домхофф считает, что Даль использовал неправильную процедуру определения социальных и экономических нотаблей и именно поэтому не смог обнаружить значительного пересечения этих двух категорий [Ibid.: 14–18]. Домхофф выделил существенно большее по сравнению с Далем количество социальных (соответственно 1350 и 231) и экономических (416 и 238) нотаблей, при этом исключив из списка ряд категорий, фигурировавших в списке Даля, например, экономических нотаблей, проживавших за пределами города. Естественно, что экономическая элита оказалась существенно более представлена в расширенном списке социальных нотаблей [Ibid.: 11–37]. У Даля лишь 5% лиц оказались одновременно в списках экономических и социальных нотаблей [Dahl, 1961: 68], тогда как у Домхоффа 58% представителей экономической элиты оказались в списке социальных нотаблей, состоящем из 1350 человек [Domhoff, 1978: 30]. Как подчеркивает Полсби, у Даля в списке экономических нотаблей фигурировали только лица, соответствовавшие экономическим, но не социальным критериям нотабля, которые Домхофф также использовал при составлении своего списка *экономических* нотаблей Нью-Хейвена. Если скорректировать цифры соответствующим образом, то обнаружится, что только 14% социальных нотаблей Домхоффа являются одновременно и экономическими нотаблями [Polsby, 1980: 178].

Более обоснованной представляется идея о том, что Даль недооценил роль бизнес-элиты в формировании и осуществлении проекта городской реконструкции. Используя протоколы Торговой палаты и записи ключевых экономических элит, которые не были доступны Далю в его время, Домхофф обнаружил большую по сравнению с Далем заинтересованность бизнеса в инициации городских программ. Он отметил, что, изучая принятие решений в определенный момент времени, Даль

⁴⁶ Анализ некоторых аргументов Домхоффа с альтернативной позиции дается Полсби [Polsby, 1980: 172–188].

не увидел источников программы городского обновления, сформировавшихся в предшествующие периоды⁴⁷, а также не показал связь программы с элитами более высокого уровня. Как подчеркнул Домхофф, серьезные решения, принимаемые на местном уровне, не могут быть совершенно независимыми от федеральной и региональной структур власти. На основании своего исследования в Нью-Хейвене Домхофф пришел к выводу, что экономическая элита была весьма активна в формировании программы городской реконструкции и использовала для ее «проталкивания» свои связи на национальном уровне. Добившись поддержки наверху, она оставила реализацию проекта мэру и его команде. Тем самым сфера политической деятельности в значительной степени перешла на более высокие уровни, в какой-то мере открывая возможности для участия неэлитных групп на местном уровне. Но поскольку многие факторы, влияющие на дела городского сообщества находятся за ее пределами, возможности этих групп, естественно, ограничены [Domhoff, 1978: 39–120, 151–180].

С тем, что Даль в той или иной степени недооценил роль бизнеса в инициации городских программ, связанных с развитием городской экономики, сегодня согласно большинство аналитиков и отчасти сам Даль. Недооценка роли бизнеса, как уже отмечалось ранее, стала следствием изначальной концентрации внимания исследователей на деятельности политических фигур, мэра и его помощников. Что обнаружил бы Даль, если бы его помощники целый год наблюдали не только деятельность мэра Ли и его ближайшего окружения, но и отдельных наиболее важных социальных и экономических нотаблей? [Orum, 1978; 178–179.] Вполне вероятно, что его выводы были бы несколько иными.

С позиции сегодняшнего дня очевидно, что некоторые аспекты исследования требуют совершенствования. За прошедшие после публикации «Кто правит?» полвека, естественно, появилось много новых идей и подходов к объяснению структуры власти в локальных сообществах, обстоятельно проанализирован имеющийся опыт и проведена масса эмпирических исследований. Однако при этом следует учитывать, что современные теории так или иначе основываются на классике. В любом случае, оценка вклада ученого в развитие теории и исследовательской практики не зависит от того, что он не сделал или где он мог сделать лучше. Главное — насколько его идеи, методология и выводы повлияли на характер исследований в данной области. С этой точки зрения «Кто правит?» бесспорно остается одним из выдающихся произведений мировой политической мысли.

⁴⁷ Проследив историю формирования программы городского переустройства, Домхофф показал, что она закладывалась еще до прихода к власти мэра Ли, и существенную роль в этом процессе сыграли Палата коммерции и Йельский университет. Ли поставил программу в центр своей деятельности, уже став мэром.

XII. Исследование Роберта Престуса в Эджвуде и Ривервью

Исследование Роберта Престуса [Presthus, 1964] занимает особое место в истории изучения власти в городских сообществах: оно представляло собой одну из первых попыток преодоления характерного для начала 1960-х годов противостояния элитистской («социологической») и плюралистической («политологической») школ в изучении власти.

Исходное предположение Престуса состояло в том, что элитистские и плюралистические теории не являются альтернативами в объяснении распределения власти. В зависимости от комбинации обстоятельств (размера сообщества, сложности социальной структуры и экономической системы, уровня развития городской промышленности, институциональной специфики городского управления, характера связей с государственными и негосударственными акторами более высокого порядка, персональных качеств лидеров, роли партийного фактора в городской политике, активности профсоюзов, организованности рабочего класса и др.) структура власти в городе может существенно варьироваться и оказываться ближе либо к плюралистической модели, либо к элитистской [Ibid.: 25, 28–29]. Этот подход был принят основной массой исследователей городской политики, и с середины 1960-х годов многие из них сосредоточили внимание на изучении факторов, обуславливающих специфику власти в локальных сообществах.

В соответствии с избранным подходом Престус предлагает не ограничиваться изучением отдельных сообществ (что было свойственно более ранним исследованиям), а ориентироваться на *компаративный анализ*, позволяющий зафиксировать многообразие и вариативность властных отношений. При этом методы идентификации субъектов власти должны носить *комплексный* характер и включать в себя различные методики выявления наиболее влиятельных акторов городской политики и их взаимодействий в политическом пространстве. Данные установки Престус попытался реализовать в своем исследовании, проведенном в двух небольших городках штата Нью-Йорк — Ривервью (8 тыс. жителей) и Эджвуде (6 тыс. жителей), которое определило его вклад в теорию и практику изучения власти в городских сообществах.

В начале 1960-х годов в исследованиях явно доминировали две ключевые темы, которые выделяет и сам Престус: поиск оптимальной методологии исследования прежде всего выявления субъектов власти и оценка соответствия сложившейся практики принятия решений в городской политике демократическим (плюралистическим) ценностям и идеалам [Presthus, 1964: 3]. Ими в значительной мере и обуславливаются претензии Престуса на новации как содержательного, так и методологического порядка. *В содержательном плане* главной задачей стало выяснение степени плюралистичности политического процесса в изучаемых городах. По его мнению, именно небольшое городское сообщество может успешно использоваться для тестирования степени демократичности политики, так как благодаря отсутствию «барьеров величины, сложности и организации» в них складываются наиболее благоприятные возможности для реализации ценностей плюрализма и массового участия [Ibid.: 8–9].

Престус придерживается традиционного («старого») понимания плюрализма, существенно отличающегося от «ревизионистского», в котором для признания сообщества плюралистическим достаточно наличия конкуренции или специализации элит, участвующих в принятии политических решений. По его убеждению, общественные системы могут считаться плюралистическими лишь в том случае, если власть и влияние на важнейшие решения широко распределены между частными организациями [Ibid.: 11]. Уточняя понятие плюрализма, Престус выделяет пять базовых характеристик плюралистической политики: 1) в политическом сообществе представлены конкурирующие центры власти и влияния; 2) у индивидов и групп есть доступ к системе принятия решений; 3) индивиды активно выражают свою волю через различные организации; 4) выборы являются реальным инструментом массового участия в политических решениях; 5) существует консенсус в отношении «демократического кредо». Отсутствие данных условий, по Престусу, означает и отсутствие плюрализма («элитизм») [Ibid.: 22–24].

Рассматривая степень плюралистичности структуры власти в городах в континууме «плюрализм — элитизм» (высокий уровень политического участия и соревнование между элитами — господство одной группы в принятии решений, отсутствие оппозиции и возможностей у граждан реализовать свои политические ресурсы), Престус высказывает ряд гипотез относительно факторов, определяющих характер распределения власти в городских сообществах. Одним из таких факторов он считает размер сообщества: в маленьких городках может оказаться слишком мало людей, потенциально способных выступать в роли лидеров и поддерживать реальную политическую конкуренцию, что, в частности, ведет к меньшей специализации самого лидерства; в них более «органичная» социальная структура и менее продвинутая институционализация

общественной жизни, а потому социальный контроль во многом достигается с помощью традиционных норм и обычаев. В связи с этим в относительно крупных сообществах вероятность формирования плюралистической системы власти выше, чем в небольших [Ibid.: 45–46]. Другой значимый фактор — уровень экономического развития города: города с высокими доходами и развитыми финансовыми институтами привлекают образованных, квалифицированных и амбициозных людей, из которых, как правило, и рекрутируются лидеры, в то время как города с ограниченными профессиональными перспективами не могут удерживать у себя даже детей местной элиты (и наиболее способных детей «рядовых граждан»). При наличии развитой экономики обычный для маленьких городских сообществ «дефицит лидерства» может компенсироваться за счет квалифицированных профессионалов из промышленной сферы, которые вступают в соревнование со «старыми» элитами, что стимулирует формирование плюралистической системы [Ibid.: 46].

Второй («методологической») задачей, которую ставит перед собой Престус, является *тестирование основных методов, использовавшихся в эмпирических исследованиях*. Изначально Престус отдавал предпочтение «решенческому» методу, который, как утверждалось, имеет преимущества перед «репутационным» в определении «реальной» власти. К недостаткам репутационного метода он относил заданность представления о наличии господствующей группы, склонность причислять к властвующим тех, кто «должен быть властвующим» в силу определенного положения в социуме (независимо от того, реализует ли данный человек свои возможности или нет), и неспособность выявить всех лиц, существенно влияющих на принятие решений, поскольку некоторые из них могут и не иметь соответствующей репутации. В то же время Престус отдавал себе отчет в том, что с помощью решенческого метода можно зафиксировать далеко не все проявления власти и, кроме того, его использование чревато приписыванием власти тем, чье участие в принятии решений имеет чисто формальный или вспомогательный характер [Ibid.: 59–60]. В связи с этим он, как уже говорилось, предположил, что оптимальной стратегией будет комбинация методов, позволяющая не только использовать их как взаимодополняющие, но и тестировать их валидность и сравнительные возможности [Ibid.: 62]. На желательность использования комбинации методов указывали и ранее [Shulze, Blumberg, 1957: 290–296], однако именно Престус предпринял первую попытку реализовать эту идею на практике¹.

¹ Практически одновременно с Престусом попытку использовать несколько методов для выявления лидеров локального сообщества предпринял Линтон Фримен с коллегами [Freeman et al., 1963: 791–798].

В соответствии с поставленными задачами Престус выстраивает общий дизайн исследования, в котором выделяется несколько ключевых элементов. *В центре исследования — 10 политических решений (проблем), по 5 в каждом городе.* На основе их анализа Престус определяет «индекс власти» и ее субъектов — тех, кто активно участвует на той или иной стадии принятия решений [Presthus, 1964: 74, 92]. Выбор проблем обусловлен следующими критериями: 1) финансовые ресурсы, задействованные для решения проблемы, 2) величина сферы, охватываемой решением, и количество людей, на которых оно повлияло, 3) «репрезентативность» конфигураций решений, включающих как «публичные» («правительственные»), так и «частные» проекты [Ibid.: 52, 74]². Для Эджвуда были выбраны решения по программам строительства новой школы, городского центра, здания нового госпиталя, проектам предотвращения наводнений и промышленного развития. Применительно к Ривервью были взяты практически те же проблемы, за исключением вопроса о строительстве центра, вместо которого изучалось решение по проекту жилищного строительства.

Престус обстоятельно проанализировал процесс принятия каждого из отобранных решений. Его интересовало, *сколько людей имело реальное влияние на решение проблемы, из каких групп они рекрутировались, какие ресурсы использовали, на каких стадиях принятия решений проявляли свою активность, какую роль в принятии решений играли обычные граждане, политические и общественные организации и какова специфика участия в «публичных» и «частных» решениях.* Ответы на эти и другие вопросы раскрывали конфигурацию основных акторов городской политики, их возможности и место во властной иерархии.

Участники процесса принятия решений определялись посредством ряда интервью. К их числу были отнесены две категории лиц: те, кто был назван «активным участником» или «оппонентом» в решении какой-то проблемы другими активными участниками и сам признал себя таковым, и те, чье имя назвали не менее трех уже выявленных «участников» (вне зависимости от собственного мнения данного деятеля).

Предварительный список участников был подготовлен в ходе анализа газетного материала и обсуждения кандидатур с наиболее известными в городе политическими фигурами — мэром и директором Палаты коммерции. Всем включенным в него лицам предложили назвать решения, в принятии которых они играли активную роль. Чтобы определить степень и интенсивность участия номинантов, каждому из них были заданы вопросы: «Как и когда Вы стали осознавать эту проблему? Каким именно образом Вы участвовали в ее обсуждении и решении?» Крите-

² В исследовании Даля для выбора проблем использовались, по сути, те же критерии, за исключением «репрезентативности».

рии участия включали в себя: 1) активное членство в комитете, который был выбран для решения проблемы; 2) контакты с другими для принятия решения или противодействия принятию решения; 3) выступления перед группой интересов по поводу данного решения; 4) создание фондов поддержки или противодействия решению. Респондентов также просили рассказать о том, как развивался данный процесс, и оценить его результаты. Интервью (длительность от 1,5 до 3 часов) с теми, кого определили по номинации «активный участник», а также включили в список как лидеров общественно-политических организаций, проводили сам Престус и его коллега Л. Ван Бланкеншип. После разъяснения целей исследования респондентам выдали по пять карточек, в которых перечислялись пять решений. Респондент должен был указать, в каких решениях он участвовал, и назвать несколько других активных участников, а также двух-трех «наиболее влиятельных» в предопределении результата, объяснив, почему он отводит им главную роль в принятии соответствующих решений. Всех перечисленных к этим категориям, в свою очередь, проинтервьюировали, чтобы точнее определить их вклад в принятие решения. Таким образом, полученные данные неоднократно «пересекались», что помогло установить степень участия и влияния каждого в принятии анализируемых решений. Вскоре обнаружилось, что существует консенсус относительно состава лиц, активно участвовавших в политических решениях. Поэтому по мере интервьюирования новые имена перестали появляться. Не были они обнаружены и при изучении прессы, других материалов и документов [Ibid.: 55–57].

При оценке степени влияния на принятие решений учитывалась не только частота упоминаний номинантов, но и их реальный статус (деятельность), а также «фаза» участия. Престус выделяет две обязательные фазы (стадии) принятия решения: иницирование и реализацию. Наиболее значимой в контексте обладания и осуществления власти является фаза иницирования. Именно на ней осуществляется реализация воли властвующих, после чего к участию в принятии решений подключаются второстепенные игроки и активисты.

Специальное внимание Престус уделил вопросу *о степени совпадения имен наиболее активных участников в решении разных проблем*. Какова доля лидеров, активно участвующих в принятии только одного, нескольких и большинства решений? Насколько гомогенен пул лидеров? Какие ресурсы обеспечивают возможности влиять на решения в разных сферах городской жизни? Ответы на эти вопросы раскрывают степень плюралистичности городской политики: чем больше доля людей, активно участвующих во многих ключевых решениях, тем ниже уровень плюрализма.

Параллельно анализу процесса принятия решений и выявлению его акторов Престус попытался *идентифицировать «наиболее влиятель-*

ных» людей с помощью репутационного метода. Формулировка самого «репутационного вопроса» у Престуса практически не отличается от классической хантеровской формулировки: «Представьте, что имеется важный для сообщества проект, который должна принять группа лидеров, с чьим решением согласились бы практически все жители. Каких именно людей Вы включили бы в эту группу (не важно, знаете Вы их лично или нет)?» Все отнесенные к категории «влиятельных»³ интервьюировались до тех пор, пока не перестали называться новые имена⁴. В конечный список были включены те, кто имели не менее 20% номинаций [Presthus, 1964: 57–58].

Результаты «репутационного» исследования интересовали Престуса не только сами по себе, но и с точки зрения их совпадения или несовпадения с результатами, полученными с помощью решенческого метода. Сопоставление «репутационного» и «решенческого» списков, анализ существующих между ними различий и причин их появления имели большое значение как для объяснения содержательных аспектов распределения власти в рассматриваемых городах, так и для тестирования валидности методов и их корреляции.

Немалое место в исследовании Престуса занимает *изучение степени и характера политического участия граждан* как одного из индикаторов плюралистичности городской системы власти: «Если плюралистическая теория верна, то существенная часть граждан должна состоять в добровольных (политических) организациях, а сами организации должны играть важную роль в процессе принятия решений» [Ibid.: 242]. Престус описывает различные формы и аспекты участия (голосование по проблеме, членство в комитетах, посещение мероприятий, связанных с принятием тех или иных решений, участие в дискуссиях о решениях с другими гражданами, временные и денежные затраты на участие и др.), фокусируя внимание на трех его показателях: 1) степень индивидуального участия в ключевых решениях, 2) членство в различных политических и гражданских организациях и 3) участие групп и объединений в процессе принятия политических решений городского уровня [Ibid.: 242, 244)].

Наконец, Престус довольно подробно анализирует *общий контекст, в котором протекает политическая жизнь обоих городков*, приводит и анализирует данные об их социально-экономическом развитии, составе населения, традициях, ответах на внутренние и внешние вызовы.

³ Репутационных лидеров Престус называл «влиятельными» (influentials), а лидеров в принятии решений — «принимающими решения» (decision-makers).

⁴ Престус отмечает, что между тремя панелями экспертов, включавших руководителей добровольных организаций, публичных лидеров и лидеров бизнеса имел место фактический консенсус [Presthus, 1964: 58].

Итоги исследования и его основные результаты Престус рассматривает в трех ракурсах: методологическом, содержательном и нормативном. В *методологическом аспекте* главный вывод Престуса состоит в том, что *сравнительная полезность репутационного и решенческого методов вполне сопоставима*. Исследование подтвердило, что у каждого из методов есть свои достоинства и недостатки. Репутационный метод способен выявить тех, кто имеет высокий статус, дающий большой *потенциал власти*, который не всегда используется; он может указать на тех людей, которые действуют «за сценой» и не всегда оказываются в списке принимающих решения. В свою очередь решенческий метод не улавливает некоторых тонких манифестаций власти, когда индивиды с большими ресурсами играют скрытые роли в механизме принятия решений или действуют через своих «подручных» (которые, согласно решенческому методу, попадают в число «властвующих») [Ibid.: 423].

Преимущество решенческого метода Престус видит в том, что он сфокусирован на *поведении* акторов и позволяет лучше дифференцировать *осуществление власти и потенциал власти*⁵. В то же время Престус признает, что на практике исследователю приходится сталкиваться с массой трудностей в применении метода, часто полагаться на воспоминания и оценки респондентов и использовать технологии, достаточно близкие к репутационным. При этом выбор решений может заключать тенденцию «структурировать определенную конфигурацию власти» [Ibid.: 423].

По этим причинам, а также в силу экономичности репутационного метода, который легко инкорпорировать в исследование, Престус счел возможным констатировать, что его гипотеза о целесообразности использования комбинации методов подтвердилась. Впоследствии многие специалисты отмечали, что именно таким образом можно снять некоторые искусственные расхождения и добиться более адекватного объяснения структуры политической власти.

Результаты, полученные разными методами, совпали на 43%. Причем в Ривервью корреляция методов была более заметной: почти две трети активных участников процесса принятия решений заняли высокие места и на репутационной шкале. В Эджвуде их оказалось около половины, но почти 30% наиболее активных участников принятия решений были оценены на репутационной шкале очень низко. Разницу между города-

⁵ Данное утверждение представляется весьма спорным, особенно в контексте того, что большинство современных исследователей придерживаются диспозиционной концепции власти, рассматривая власть как потенциал, способность [Ледяев, 2001: 122–123]. Аргумент Престуса весьма традиционен для того времени: «Поведение является важным, поскольку оно допускает эмпирические наблюдения и измерения» [Presthus, 1964: 110].

ми Престус объясняет тем, что в Ривервью заметно выше концентрация власти, она более «зрима» (visible), и отсутствует сколько-нибудь выраженный разрыв между «осуществляемой властью» (overt power) и «предполагаемой властью» (reputed power). В Эджвуде власть более расщеплена, и многие репутационные лидеры не играют активной роли в процессе принятия политических решений [Presthus, 1964: 425–426].

Характеризуя расхождения между результатами, полученными репутационным и решенческим методами, Престус, в частности, упоминает о том, что участник четырех решений в Эджвуде, занимающий самое высокое место на решенческой шкале, вообще не попал в репутационный список, а человек, открывающий этот список, не участвовал ни в одном из пяти решений⁶. Эти и некоторые другие примеры существенных расхождений между результатами, полученными разными методами, Престус рассматривает в качестве наиболее убедительного аргумента в необходимости использования комбинации методов [Ibid.: 111–113].

Другая закономерность, выявленная Престусом в ходе исследования, заключалась в том, что *репутационный метод имел тенденцию фокусировать внимание на экономических лидерах*. Именно они обладают наивысшими репутационными рейтингами, в то время как политические лидеры (это особенно заметно в Эджвуде) представлены на репутационной шкале гораздо слабее⁷. Данная ситуация отражает специфику лидерства, по крайней мере в США: многие важные и богатые люди, часто занимающие высокие позиции в обществе, нередко предпочитают действовать через своих подчиненных⁸. О них могут ничего не знать рядовые граждане, однако «продвинутые» хорошо осведомлены об их реальной роли в городской политике [Ibid.: 115]⁹.

Содержательные результаты исследования включают в себя прежде всего оценки *степени плюралистичности власти* в рассматриваемых городах и *факторов, ее определяющих*. Исследование показало, что в обоих городах только 80 граждан (примерно 0,005 населения) играют существенную роль в инициации и продвижении важнейших полити-

⁶ Престус объясняет ситуацию тем, что участие данного субъекта было в основном вспомогательным.

⁷ Только один из пяти наиболее активных в принятии решений экономических лидеров не был номинирован на репутационной шкале.

⁸ В Эджвуде четыре из шести репутационных лидеров действовали «тихо», поручая активную роль своим подчиненным. Многие из них хорошо известны и могли бы открыто участвовать в принятии решений, однако предпочли «находиться за сценой» [Presthus, 1964: 116, 124].

⁹ Подробнее о методах изучения власти см. гл. VIII наст. изд.

ческих решений. Эти данные Престус считает вполне закономерными, близкими к результатам других исследований того времени [Ibid.: 405].

Ключевой показатель уровня элитизма/плюрализма в структуре власти в городском сообществе («индекс элитизма») — *степень участия лидеров в принятии различных политических решений*: «Когда несколько человек осуществляют власть в двух и более вопросах... уровень элитизма выше, чем в ситуациях, где совпадений нет или мало» [Ibid.: 93]. «Индексы элитизма» в Эджвуде и Ривервью заметно различались: если в первом случае в двух и более решениях активно участвовали 39% лидеров, то во втором — 32% [Ibid.: 94, 141]¹⁰. И тот, и другой результат были квалифицированы Престусом как «существенный» («significant») показатель элитизма, свидетельствующий о том, что в обоих городах *власть достаточно сильно сконцентрирована в руках сравнительно небольшой группы лиц* [Ibid.: 142].

На мой взгляд, Престус здесь не совсем последователен, при этом сами по себе 32% и 39% не так уж «существенны», и приводимый им в подтверждение своего тезиса аргумент, сводящийся к тому, что «если бы в Нью-Йорке 40% мужчин были гомосексуалистами, то большинство посчитало бы эту величину существенной» [Ibid.: 94], звучит неубедительно¹¹. Более того, в заключительной главе он утверждает, что принятие решений в Эджвуде было «плюралистическим», поскольку имело место реальное соревнование между группами и широкое политическое участие, добавляя, правда, что данную ситуацию предпочтительнее называть «олигополией», а не «плюрализмом» [Ibid.: 408].

Несмотря на меньшую величину «пересекающегося лидерства» в Ривервью, Престус оценил ситуацию в этом городе как «менее плюралистическую» по сравнению с Эджвудом. Согласно его заключению, при учете всей совокупности показателей (в частности, уровня членства в организациях и показателей индивидуального участия) Эджвуд оказывается посередине плюралистического континуума (50%), тогда как Ривервью — ближе к элитистскому полюсу (25%). Проанализировав ситуацию в двух городах, Престус пришел к выводу, что для Ривервью характерна тенденция к монополизации основных решений двумя по-

¹⁰ В Эджвуде во всех пяти решениях не принял участие никто, в четырех — 6%, в трех — 11% и в двух — 22% [Ibid.: 93]. В Ривервью 1 человек (3% общего числа лидеров) участвовал во всех пяти решениях, по 2 человека (6%) — в трех и четырех решениях и 6 человек (17%) — в двух решениях [Ibid.: 141].

¹¹ Престус также ссылается на результаты других исследований, в том числе на далевское в Нью-Хейвене, где только 6% лидеров участвовали в принятии более одного решения, что, по мнению Престуса, нетипично [Ibid.: 94].

литическими и тремя экономическими лидерами, тогда как в Эджвуде заметна конкуренция между политической и экономической элитами [Presthus, 1964: 426].

Второй значимый показатель плюралистичности городской политической системы — *уровень политического участия и степень влияния граждан на принятие решений* — в обоих городах также оказался невысоким, при этом по всем параметрам участия Эджвуд существенно превосходил Ривервью. Около трети граждан в обоих городах (36% в Эджвуде и 33% в Ривервью) являются членами трех или более организаций¹²; в принятии решений по отдельным вопросам (голосование на референдумах, участие в публичных митингах или в какой-то деятельности, связанной с решением, обсуждением проблемы, финансовая поддержка и т.п.) участвовало от 3 до 48% граждан в Эджвуде и от 1 до 33% в Ривервью [Ibid.: 259, 262]; средний рейтинг индивидуального участия в Эджвуде — 26%, в Ривервью — 10% [Ibid.: 261, 263]¹³. Наиболее «плюралистичными» (с точки зрения индивидуального участия) стали решения по строительству школ (в Эджвуде и Ривервью) и госпиталя (в Эджвуде). В остальных случаях уровень индивидуального участия оказался крайне низким.

Что касается *участия организаций*, то оно, как правило, носило узкоспециализированный характер: 90% организаций демонстрировали активность при решении только одной из пяти проблем. Вместе с тем в принятии по крайней мере одного решения участвовало около половины организаций в Эджвуде и четверти — в Ривервью [Ibid.: 266–267]. Как и ожидалось, наиболее высокие показатели участия организаций были зафиксированы применительно к вопросу о строительстве госпиталей: во-первых, большинство респондентов сочли их самыми значимыми; во-вторых, сказала «неполитическая гуманитарная природа» проблемы, способствовавшая совместной деятельности нескольких групп. Участие организаций в решении других проблем было очень незначительным, причем половина проблем вызвала интерес только одной организации [Ibid.: 267]. Фактически это означало, что хотя организации могут быть довольно активными в решении «своих» вопросов, проблемы города их мало волнуют.

В целом участие организаций в обоих городах было оценено Престусом как «ограниченное» и «сравнительно пассивное» [Ibid.: 267, 271].

¹² Для современного читателя эти цифры вряд ли покажутся невысокими, но само по себе членство в организациях не является главным показателем участия.

¹³ Разброс данных обусловлен прежде всего тем, что по некоторым вопросам (программы строительства новой школы, здания нового госпиталя) проводились референдумы, которые и давали значительный процент участвующих.

При этом и рейтинг участия организаций, и рейтинг интенсивности участия оказались в Эджвуде существенно выше, чем в Ривервью (52 и 28% соответственно) [Ibid.: 267–268].

Престус выделял два уровня интенсивности участия организации в принятии решения. Участие уровня «Х», по сути дела, сводится к артикуляции позиции по тому или иному вопросу, тогда как «Z» предполагает, что организация тратит время и финансовые ресурсы на поддержку решения или противодействие его принятию. В Эджвуде практически все организации имели уровень активности «Z», тогда как в Ривервью таких было только около трети. Это позволило Престусу с уверенностью заключить, что общественные организации Эджвуда значительно активнее организаций в Ривервью [Ibid.: 269–270].

Главную причину низкой активности Престус видел в «узкой специализации» многих организаций, подразумевающей отказ от любых видов деятельности, выходящих за рамки их конкретных целевых установок, зафиксированных в уставе. Уставы ряда организаций фактически запрещали определенные виды деятельности [Ibid.: 271]. Кроме того, некоторые проблемы воспринимались общественными организациями как «внешние»: основные ресурсы для их решения были сосредоточены за пределами города и во многом зависели от федерального правительства или правительства штата. Не случайно наибольший интерес организаций вызвали те проблемы, которые могли быть решены силами городского сообщества. Наконец, низкая активность организаций была связана с отсутствием у их лидеров достаточных организаторских способностей и квалификации [Ibid.: 272].

Подводя итоги рассмотрения участия граждан в принятии решений, Престус вынужден констатировать, что «большинство граждан оказывает слабое непосредственное влияние на общественную жизнь в городе. Возможно, они оказывают некоторое косвенное влияние на отдельные решения через выборы и т.п., однако никто до сих пор четко не показал, как этот механизм работает» [Ibid.: 408–409]¹⁴.

Таким образом, полученные Престусом результаты скорее порождают сомнения в соответствии политических систем американских городов (особенно Ривервью) стандартам американской плюралистической демократии, чем подтверждают его.

¹⁴ Судя по всему, здесь Престус имеет в виду прежде всего Р. Даля, который всячески подчеркивал значимость косвенного влияния граждан, считая, что оно играет важную роль в поддержании демократических оснований современной политической системы [Dahl, 1961: 163–164]. Однако вывод Даля о существенном косвенном влиянии на принятие политических решений был сделан им, как отмечалось ранее, не столько на основе анализа эмпирических данных, сколько исходя из определенной совокупности логических рассуждений.

«Тревожной» с точки зрения перспектив развития плюралистической демократии является и обнаруженная в ходе исследования *обратная зависимость между участием и плюрализмом*. По своим базовым характеристикам Ривервью с его гетерогенной социально-экономической структурой и активной политической конкуренцией более подходит к традиционной плюралистической модели. Однако по критерию участия в важнейших политических решениях он уступает Эджвуду, который более интегрирован и социально, и политически.

Определение степени плюралистичности городских политических систем в исследовании Престуса тесно взаимосвязано с выявлением и описанием лиц и организаций, оказывающих наибольшее влияние на принятие решений в городе. Как и его предшественников, Престуса интересовал ответ на вопрос: «Кто обладает властью (*правит*) в анализируемых городах и на чем эта власть основана?»

В отличие от Хантера, утверждавшего, что реальная власть в Атланте принадлежит бизнес-элите, и Даля, убежденного в доминировании политиков в Нью-Хейвене, Престус обнаружил *различную конфигурацию субъектов власти* в Ривервью и Эджвуде. Вариативность структуры власти в городах была обусловлена наличием «двух дискретных систем принятия решений» — «политической» и «экономической» и, соответственно, двух основных групп лидеров. Первая из них, формирующаяся вокруг мэров городов и их администрации, опирается на электоральную поддержку и связь с государственными и правительственными структурами более высокого уровня. Власть лидеров второй группы обусловлена высокими формальными позициями в индустрии, финансах, бизнесе и соответствующим классовым статусом¹⁵. Такое «разделение труда», подчеркивает Престус, было вполне предсказуемым: элиты используют те ресурсы, которые у них имеются [Presthus, 1964: 405–407]¹⁶.

Наряду с экономическими и политическими лидерами Престус выделяет и третью группу людей, участвующих в принятии решений — так называемых специалистов. Они обладают высоким престижем и хорошим образованием, активно участвуют в делах города и вносят вклад

¹⁵ По мнению Престуса, подобного рода ресурсы надежнее электоральных, и потому власть бизнес-элиты прочнее и стабильнее власти политических лидеров.

¹⁶ Интересно отметить, что позднее идея о двух системах принятия решений получила развитие в теории «городских режимов». По мнению ее создателей, данная ситуация обусловлена «двумя базовыми институциональными принципами американской политической экономии: контролем народа за системой государственного управления и принципом частного предпринимательства». Первый является основным, однако государственное управление всегда ограничено необходимостью обеспечить инвестиционный процесс в экономической сфере, в которой доминирует частное предпринимательство [Stone, 1989: 6–7].

в его «плюралистический» имидж, включаясь в конкуренцию элит. Однако мало кто считает их «влиятельными», они практически никогда не участвуют более чем в одном решении и часто выступают в роли «подручных». Поэтому Престус отводит им маргинальное место в структуре власти [Ibid.: 130–131, 137, 159, 406–407].

Исследование показало, что в Ривервью преобладала «политическая» система принятия решений, а в Эджвуде — «экономическая». Доминирование экономических лидеров в Эджвуде было выявлено Престусом главным образом благодаря репутационному методу, тогда как решенческий метод фиксировал примерное равенство сил. В решениях по пяти проблемам в Эджвуде участвовало 36 человек, из них 14 (восемь политиков, пять экономических лидеров и один специалист) — в двух и более решениях. У восьми политиков в сумме оказалось 22 участия, у пяти экономических лидеров — 12. Если суммировать показатели участия всех политических и экономических лидеров в Эджвуде, то окажется, что 9 политиков имели 23 участия, а 14 экономических лидеров — 21 участие. Другими словами, по этому показателю две группы обладают практически одинаковой властью. В то же время на репутационной шкале 11 из 14 номинантов принадлежали к бизнес-элите и только трое — к элите политической, причем девять экономических лидеров, получивших наибольшее количество номинаций, не были включены в список лиц, активно участвовавших в принятии решений в городе. Суммировав данные, полученные в результате использования двух методов, Престус заключает, что «экономические лидеры в Эджвуде обладают большей властью, чем политики» [Ibid.: 97–98]. Обоснованность этого заключения подтверждают ответы на вопрос: «Кто является наиболее влиятельным участником принятия решений?», задававшийся лицам, номинированным по решенческой шкале. И здесь экономические лидеры получили больше номинаций — 47 против 31 [Ibid.: 99].

В Ривервью в пяти решениях участвовало 35 человек: 10 политиков (18 частей), 19 экономических лидеров (29 частей) и 6 специалистов (8 частей). Репутационная шкала также выявила преимущество экономических лидеров: только трое из 14 номинантов были политиками, а 10 — экономическими лидерами. Однако, по мнению Престуса, взятые сами по себе эти цифры скорее камуфлируют, нежели раскрывают «действительный локус власти в Ривервью» [Ibid.: 161–162]. Проанализировав процесс принятия решений с точки зрения «центральности и интенсивности ролей», инициации и контроля над ключевыми стадиями их прохождения, Престус приходит к выводу, что *реальная власть в городе сосредоточена в руках двух политических лидеров*, которые фактически инициировали все решения. Среди экономических лидеров только один участвовал в четырех решениях, причем интенсивность его участия

была значительно ниже, чем у политических лидеров [Presthus, 1964: 162–164]. Доминирование политических лидеров в Ривервью бросается в глаза и при сопоставлении имен в репутационном и решенческом списках: 64% участников принятия решений оказались номинированы в качестве наиболее влиятельных людей в городе, т.е. власть в Ривервью была более открытой (зримой) [Ibid.: 174].

Главную причину различий в конфигурации власти в Эджвуде и Ривервью Престус видит в том, что Эджвуд гораздо более развит в экономическом отношении и его внутренних ресурсов (которыми распоряжаются именно экономические лидеры, поддерживаемые своими корпорациями) вполне хватает для решения городских проблем. Что касается Ривервью, то его политические лидеры сохраняли свой властный потенциал во многом благодаря ресурсам и поддержке политических структур более высокого уровня. На основании этого Престус делает вывод, что в городских сообществах с незначительными внутренними ресурсами, скорее всего, будут доминировать политики, а в тех, где таких ресурсов достаточно, вероятнее доминирование экономических лидеров [Ibid.: 410–411].

Степень влияния экономических и политических лидеров на городскую политику отчетливо коррелирует и с характером проблемы, по которой принималось решение. Исследование Престуса показало, что *при принятии решений «частного» типа* (строительство нового госпиталя, программа промышленного развития), требующих привлечения значительных негосударственных ресурсов, *доминировали экономические лидеры*. В обоих городах решения по этим вопросам практически единодушно признавались самыми важными; они вызвали наибольший интерес среди лидеров, и уровень участия в них был выше, чем в решении других проблем [Ibid.: 102, 107, 143–144]. И наоборот, *«публичные» решения*, предполагающие использование общественных фондов, нуждающиеся в легитимации в форме референдумов и сопряженные с переговорами с политиками более высокого уровня, и выполнением предписанных центральной властью условий, как правило, *контролировались политическими лидерами* [Ibid.: 108, 406]. Причины слабого интереса городской элиты Эджвуда и Ривервью к «публичным» проблемам Престус объясняет тем, что решения по таким вопросам обычно «идут сверху вниз» и связаны с переговорами с представителями более высокого уровня власти, находящимися вне сферы влияния большинства акторов городской политики [Ibid.: 145], справедливо замечая, что доминирование политиков в «публичных» решениях может быть обусловлено не только их властными возможностями, но и отсутствием достаточной мотивации у других акторов. Здесь он, по сути, касается некоторых важных теоретико-концептуальных проблем в объяснении

власти, на которые обращали внимание многие более поздние исследователи: насколько целесообразно говорить о власти (доминировании), если решение проблемы не вызывает серьезного сопротивления со стороны (потенциальных) оппонентов? [Dowding, 1996: 44–70].

Различным оказалось и соотношение влияния двух групп. Если в Эджвуде при некотором доминировании экономических лидеров власть все же была сравнительно равномерно распределена между ними и политиками, то в Ривервью преобладание политиков носило отчетливо выраженный характер [Presthus, 1964: 139].

В Эджвуде имела место довольно сильная конкуренция между политической и экономической элитами, особенно в «частных» вопросах: городская экономическая элита продемонстрировала значительный интерес к делам сообщества, а политические лидеры не только доминировали в «публичных вопросах» (строительство здания для муниципалитета и проект по предотвращению наводнений), но и принимали достаточно активное участие в «частных» решениях [Ibid.: 100, 104–105]. Поддержанию конкуренции способствовал и «идеологический раскол» между политиками, принадлежавшими к Демократической партии, и экономическими лидерами — членами Республиканской партии: обе группы стремились продемонстрировать свое превосходство над конкурентами в решении городских проблем [Ibid.: 105]. Вместе с тем лидеры Эджвуда имели более устойчивые организационные и социальные контакты и связи между собой в организационном и социальном плане¹⁷, чем лидеры Ривервью. Данное обстоятельство позитивно сказывалось на эффективности власти, ибо лидеры не только разделяли общие ценности, но и имели возможность осуществлять формальную и неформальную коммуникацию для решения городских проблем. Консенсус между наиболее влиятельными лидерами позволял им успешно поддерживать решения и обеспечивать ресурсами проекты городского развития [Ibid.: 100, 197]. Результаты исследования позволили Престусу высказать предположение, что в «частных» решениях наблюдается более высокий уровень плюрализма, чем в «публичных», поскольку в них участвует большее количество лидеров разного типа, представляющих большее количество организаций и, соответственно, потенциально более широкий спектр интересов [Ibid.: 107–108].

В Ривервью наблюдалась иная ситуация: городские лидеры были менее интегрированными, а взаимодействия между ними — менее интенсивными [Ibid.: 197, 200]. Фактором, ослабляющим межэлитную конку-

¹⁷ Престус обнаружил высокий уровень пересекающегося членства как среди экономических, так и политических лидеров в наиболее важных городских организациях (Торговая палата, Кантри-клуб, Объединенный фонд и др.) [Presthus, 1964: 194–195].

ренцию в Ривервью, стала разобщенность бизнес-элиты, существенно снизившая ее влияние на городские дела [Presthus, 1964: 149]. Негативно отразилась и большая политическая ангажированность лидеров Ривервью, затруднявшая поиск компромисса. Все это не могло не влиять на «психологический климат» (psychological tone) в городе. Если в Эджвуде сложился в целом позитивный имидж городской элиты, подкреплявшийся реальными успехами в развитии города, а экономические и политические лидеры, поддерживая здоровую конкуренцию между собой, участвовали в совместной деятельности, то в Ривервью конкуренция носила не такой продуктивный характер, порождая «тенденцию к пораженчеству и разочарованию» среди многих представителей городской элиты, особенно среди экономических лидеров, часть которых в результате просто отошла от городских дел. У такого «психологического климата» были и объективные основания: в отличие от Эджвуда, Ривервью не мог похвастаться изобилием экономических и личностных ресурсов [Ibid.: 146–147, 172, 211, 426].

В заключительной части книги Престус высказывает некоторые соображения *нормативного порядка*, касающиеся перспектив сохранения и развития плюрализма в общественной жизни американских городов. Исследование показало, что характер власти, стиль лидерства и эффективность управления зависят от структурных и деятельностных характеристик городских сообществ. *Существенные классовые, экономические и идеологические различия между группами при отсутствии значительных внутренних ресурсов, консенсуса среди лидеров и активного участия населения в городской жизни (ситуация в Ривервью) формируют тенденцию к элитизму и централизованному персонифицированному лидерству.* И наоборот, *социальная поддержка, общие ценности при наличии ресурсов и частной инициативы делают возможным минимизировать открытые проявления власти и обеспечить оптимальную конкуренцию среди лидеров* [Ibid.: 426–428].

Сопоставляя полученные результаты с традиционными постулатами плюралистической теории, Престус не обнаружил достаточного уровня участия граждан и общественно-политических организаций в принятии политических решений [Ibid.: 429]. Одновременно выяснилось, что для небольших сообществ характерно значительное (порядка 30%) совпадение субъектов принятия решений в различных сферах городской жизни, свидетельствующее о высокой степени «элитизма» городской политики [Ibid.: 429–430].

Данные по Эджвуду в целом подтвердили выводы более ранних исследований, обнаруживших тенденцию к элитизму в тех властных структурах, где обычно доминируют экономические элиты. Однако

в Ривервью, где командовали политические лидеры, концентрация власти также оказалась высокой. Учитывая, что активную роль в принятии решений, судя по всем исследованиям, играет очень небольшая группа людей, результаты этих исследований можно считать весьма близкими. *Расхождения в выводах, к которым приходят разные исследователи, связаны не столько с полученными данными как таковыми, сколько их интерпретацией.* Исследование также показало, что, вопреки широко распространенному представлению о *связи экономической стабильности с демократией, эти два параметра не всегда совпадают*: эффективные политические решения в Эджвуде принимались под контролем сильных экономических лидеров без активного участия граждан, подразумеваемого теорией плюралистической демократии [Ibid.: 431–432].

Наконец, признавая справедливой критику ранних исследований за «локализм», Престус указывает на *возрастающую роль в городской политике более высоких уровней власти и крупной индустрии, все более ограничивающих городскую автономию.* Учитывая слабый интерес городских акторов к «внешним» решениям, в которых решающую роль играют более высокие уровни власти, Престус предполагает, что сужение городского политического пространства окажет негативное влияние на развитие плюрализма. Ведь демократия традиционно ассоциируется с небольшими сообществами, а именно на этом уровне упадок плюрализма может оказаться наиболее заметным [Ibid.: 432].

Эти и другие идеи не утратили значения и в настоящее время, хотя многие аспекты изучения структуры власти в городах претерпели существенные изменения. В любом случае изучение традиционной проблематики и методов, используемых классиками эмпирических исследований власти, представляется отнюдь не бесполезным для отечественных авторов. В лице Хантера, Даля, Престуса с их глубокими, скрупулезными исследованиями отечественная социология власти, делающая лишь первые шаги, имеет заслуживающий внимания образец.

ХІІІ. Исследование Делберта Миллера в Сиэтле, Бристоле, Кордобе и Лиме

Исследование Делберта Миллера [Miller, 1970] представляло собой *первую попытку сравнительного анализа власти в городских сообществах разных стран*. Хотя сравнение отдельных аспектов городской политики и власти в различных странах имело место и до исследования Миллера, именно его проект изучения структуры власти в четырех городах многие считают пионерным [Fried, 1971: 629–631; Daland, 1971: 1251–1253]¹. Фактически исследование началось в 1950-х годах, сначала в двух городах — Сиэтле и Бристоле [Miller, 1958]. Затем в 1960-е годы объектами исследования также стали два латиноамериканских города — Кордоба и Лима. Выбор последних представляется особенно интересным как в контексте выявления перспектив международных сравнительных исследований, так и для уяснения возможностей изучения власти в различных социально-политических системах *по единой методике*. С этой точки зрения исследование Миллера показывает возможность и необходимость творческого использования международного опыта для изучения социальных и политических процессов в России

¹ Хотя к моменту написания книги было проведено, по оценкам самого Миллера, более 160 исследований власти в различных городах, в основном в США, общий уровень развития данной отрасли политической социологии ему представлялся явно недостаточным, особенно в контексте сравнительного анализа. В латиноамериканских городах уже проводились исследования, в которых описывались отдельные аспекты структуры власти (аналитический обзор данных исследований см. [Whitten, 1965; Rabinovitz, 1968]). Однако они были выполнены в основном антропологами, интересы которых фокусировались на этнографическом описании, а работам социологов «не хватало систематизированной технологии анализа власти» [Miller, 1970: xvii–xviii]. Среди последних Миллер выделяет несколько исследований в Мексике [Form, D'Antonio, 1965; Klapp, Padgett, 1960: 400–406; Whiteford, 1964], которые хотя и содержат полезный общий материал, все же не могут в полной мере считаться исследованиями власти в локальных сообществах. В целом же, заключает Миллер, научное исследование национальных и местных структур власти в Латинской Америке практически отсутствует [Miller, 1970: 106–107].

и перспективы активного включения отечественной политической науки и социологии в компаративные исследования.

В целом книга Миллера представляет результаты трех связанных между собой сравнительных исследований: 1) Сиэтла, Бристоля и Атланты², 2) Кордобы и Лимы и 3) Сиэтла, Бристоля, Кордобы и Лимы. Данная структура работы вполне естественна и отражает логику и хронологию исследования. Вначале были изучены города, представляющие традиции западной культуры, имеющие общий язык, приблизительно одинаковый уровень индустриального развития и ряд других общих социальных характеристик. На втором этапе Миллер исследовал Кордобу и Лиму, которые посчитал наиболее показательными представителями латиноамериканской цивилизации; они также имеют общий язык, религию, исторические и семейные традиции. При этом латиноамериканские города по целому ряду параметров оказались схожими с американским и английским городами³, что в итоге и позволило сравнить структуру власти во всех четырех городах.

Методология и цели исследования. По мнению Миллера, изучение власти в городских сообществах имеет две основные цели: «раскрыть структуру власти⁴, показать, каким образом она действует и почему действует именно так» [Miller, 1970: 22]. Для реализации этих целей Миллером используется развернутая модель власти, включающая в себя пять тесно взаимосвязанных между собой элементов: 1) институциональную структуру власти в обществе, характеризующую распределение власти между социальными институтами; 2) институциональную структуру власти в городском сообществе, отражающую распределение власти между местными институциями; 3) комплекс власти в сообществе (the community power complex), представляющий собой конфигурацию организаций, ассоциаций и неформальных групп, участвующих в решении по тем или иным проблемам; 4) влиятельных людей города (top influentials), обладающих наибольшей властью и оказывающих су-

² Сам Миллер непосредственно изучал два города, однако в своем анализе также использовал данные по Атланте (США), полученные в исследовании Ф. Хантера [Hunter, 1953].

³ Города были выбраны с учетом их схожести по трем базовым критериям: 1) числу жителей, 2) уровню индустриализации и 3) экономической основе. Миллер также полагал, что изучаемые городские сообщества должны быть достаточно большими, с четко структурированными институциональными секторами во всех сферах социальной жизни и проблемами, типичными для современного индустриального города [Miller, 1970: XVIII].

⁴ Власть в локальных сообществах — это «сеть влияний (network of influences), обусловленных всеми решениями, имеющими значимые для общности последствия» [Ibid.: 6].

щественное влияние⁵ на процесс принятия решений; 5) самых влиятельных (key influentials) — лидеров среди наиболее влиятельных.

Поскольку институциональная структура общества оказывает существенное влияние на природу и характер власти в сообществе, Миллер обращает специальное внимание на роль базовых институтов и структур, к которым он относит бизнес и финансы, государственные структуры, профсоюзы, военный и религиозный сектора, систему образования, институты культуры и искусства и др. Миллер исходит из того, что институциональные сектора заключают в себе определенные потенциалы власти и влияния, зависящие от объема ресурсов сектора, степени их политической мобилизации и эффективности использования. Институциональная структура власти в городе в целом соответствует институциональной структуре власти в обществе, что, в свою очередь, определяет властные ресурсы и возможности конкретных акторов городской политики — наиболее влиятельных организаций и лидеров городского сообщества; их конфигурация и позиции во многом зависят от места, занимаемого институциональным сектором во властной структуре города.

Данные гипотезы и стали предметом эмпирической проверки в четырех городах разных стран. При этом акцент на структурных (институциональных) факторах позволил, по мнению Миллера, избежать сведения изучения власти к изучению лидерства и (или) процесса принятия решений, которые, будучи важными сами по себе, не исчерпывают всей полноты анализа власти [Miller, 1970: 13–14]. Тем самым Миллер пытается вписать властные отношения в общий контекст функционирования городского сообщества, в котором осуществляется сложное взаимодействие экономических, политико-государственных и социальных факторов с властной структурой. Их вариации и характер взаимодействия обуславливают и различия во властной структуре сообществ (см. рис. 1).

Комментируя схему данного взаимодействия, Миллер подчеркивает, что анализ функционирования экономических оснований власти требует изучения состава, места расположения и характера организации экономической власти, а также влияния на нее со стороны профсоюзов и местных органов власти. Экономическая основа сообщества может существенно варьироваться в зависимости от степени диверсификации экономики и соотношения ведущих отраслей городского хозяйства, наличия или отсутствия крупных городских собственников, проживающих за пределами города, сравнительного потенциала влияния и активности управленческих структур и организаций работников и служащих

⁵ Вслед за Питером Росси [Rossi, 1957: 425] Миллер делает следующее различие власти и влияния: власть предполагает подчинение с помощью негативных санкций, тогда как влияние вызывает изменение поведения объекта без угрозы санкций [Miller, 1970: 4].

и др. Далее основные характеристики экономической сферы города должны быть соотнесены с социальными характеристиками городского сообщества, важнейшими из которых являются стратификация, степень доступа к структуре власти, конфигурация основных интересов и активности различных институциональных секторов, основные ценности, предопределяющие выбор лидеров и результаты принятия решений. Эти факторы отражают сравнительные возможности разных классов и социальных групп, их электоральный потенциал и ресурсы политического влияния, определяют систему ценностей различных групп, основания партийно-политического кливиджа, состав различных организаций и др. [Ibid.: 23–26].

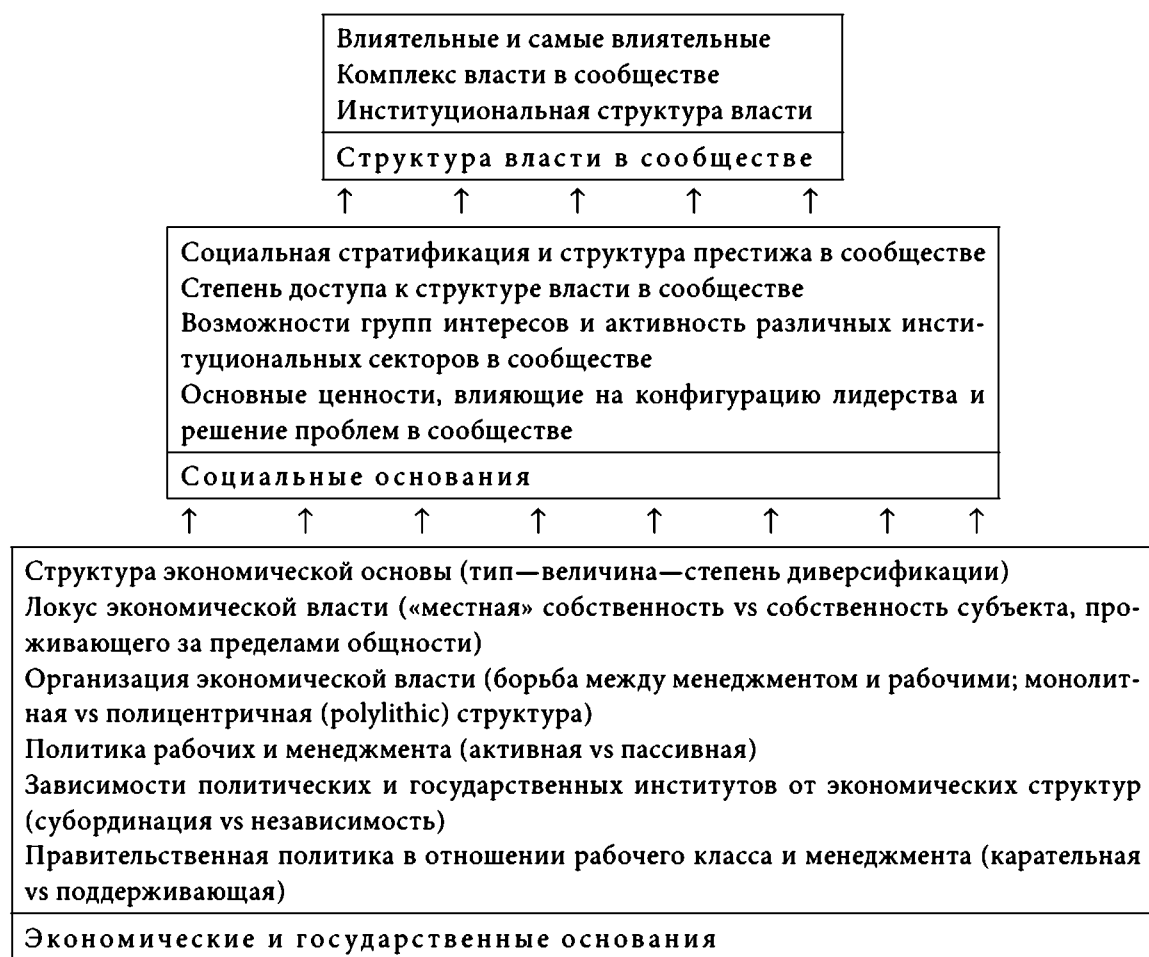


Рис. 1. Совокупность основных переменных, отражающих взаимодействие экономических, государственных и социальных факторов и структуры власти в сообществе [Miller, 1970: 23]

Особую роль в развитии городских сообществ Миллер связывает со следующими факторами: ростом и упадком бизнеса, его централизацией и децентрализацией, перемещением собственности, возникновением но-

вых организаций и функций, появлением и обсуждением новых идей, разрушением традиционных ценностей. Рассматривая роль этих факторов на примере Бристоля, Миллер подчеркивает, что ни один из них сам по себе не в состоянии объяснить характер и динамику структуры власти, а вся совокупность факторов может вызывать самые различные ее вариации. Однако если иметь данные по всем этим параметрам, то «можно нарисовать властную структуру сообщества с большой степенью адекватности» [Miller, 1970: 26–28].

Миллер считает, что последняя может существенно варьироваться, находясь в достаточно широком континууме от «монолитной (олигархической) до плюралистической (аморфной)». Миллер предлагает пять типов (моделей) власти в сообществе:

1. *Пирамидальная структура власти с сильной концентрацией власти в руках одного лица.* Такие структуры часто возникают в моноиндустриальных городах, где нет альтернативных центров власти. Подобный тип был описан Р. и Х. Линд в их первом исследовании в Миддлтауне [Lynd, Lynd, 1929].

2. *Пирамидальная структура власти во главе со сплоченной группой.* В отличие от первого типа властвующая элита полностью не контролирует все ключевые аспекты городской жизни города, а другие группы могут бросить ей вызов. Пример — структура власти в Миддлтауне в период второго исследования [Lynd, Lynd, 1937].

3. *Стратифицированная пирамидальная структура.* В городской политике доминируют представители местной аристократии; промышленники, коммерсанты, финансисты и управляющие крупных предприятий преобладают в группах лидеров второго, третьего и четвертого эшелонов. Такая структура власти была обнаружена Ф. Хантером в Атланте [Hunter, 1953].

4. *Кольцевая или конусная модель.* Для нее характерно наличие гетерогенного бизнес-сектора и серьезных противовесов доминирующим группам в лице профсоюзов, церкви, оппозиционной политической партии; имеет место автономия институциональных секторов и отсутствует единый центр принятия решений. Данному типу полностью соответствует структура власти, обнаруженная самим Миллером в Бристоле [Miller, 1958].

5. *Сегментированные властные пирамиды.* Власть в обществе формируется вокруг линий партийного размежевания; имеет место конфликт и борьба за власть между правыми и левыми радикальными политическими партиями. Миллер полагает, что данный тип структуры власти распространен в Латинской Америке [Miller, 1970: 15–16].

Для определения структуры власти в каждом городском сообществе и объяснения факторов и причин, обусловивших ее характер и особенности, Миллер последовательно решает семь конкретных задач. Главная задача исследования — *определение наиболее влиятельных лидеров, организаций, институциональных секторов городского сообщества и степени их влияния*. Для ее решения он использует комбинацию трех основных методов выявления субъектов власти, отмечая, что все уровни власти — позиционный, репутационный и решенческий — важны для объяснения структуры власти. Однако он отдает приоритет *репутационному методу*, поскольку тот выявляет наиболее стабильные и повторяющиеся паттерны лидерства. Выявление позиционных лидеров позволяет продемонстрировать потенциальную властную структуру и является способом проверить адекватность списка репутационных лидеров⁶. Миллер использовал хантеровскую формулировку основного репутационного вопроса: «Если бы был проект, требующий решения группы лидеров (чье лидерство принимается практически всеми членами общности), то каких 10 человек из 40 Вы бы выбрали?». Чтобы несколько нивелировать недостатки репутационного подхода, испытывающего трудности с выделением определенного типа лидеров⁷, Миллер использует и иные версии репутационного вопроса. В частности, в Лиме он просил респондентов выделить наиболее влиятельных лиц, осуществляющих *инициацию, поддержку и запрет* действий, оказывающих влияние на решение важных для общности проблем [Miller, 1970: 17]. При этом репутационный метод был использован для выявления не только лидеров, но и определения наиболее влиятельных организаций и институтов городского сообщества.

Второй задачей была *проверка валидности полученных результатов*. Поскольку репутационный метод подвергся критике за то, что он не может продемонстрировать *осуществление власти*, Миллер «проверял» результаты, полученные репутационным методом путем изучения участия репутационных лидеров в принятии решений, деятельности различных организаций, с помощью выявления и анализа их лидерских качеств и т.д.

Третья задача исследования — *определение наличия или отсутствия клика и степени солидарности наиболее влиятельных акторов*. Это самая сложная задача, стоящая перед исследователями власти в городских сообществах; наиболее адекватным способом получения информации для

⁶ Миллер предположил, что большинство репутационных лидеров одновременно являются и позиционными лидерами, но не наоборот.

⁷ Миллер признает, что метод часто не обнаруживает «одинок», «противоречивых лидеров», «метеоров», а также лидеров, участвующих в решении вопросов, инициированных государственными структурами [Miller, 1970: 17].

ее решения Миллер считает использование открытых вопросов, которые он задавал квалифицированным информантам. В итоге во всех городах лидеры были ранжированы по уровню их знакомства друг с другом⁸.

Четвертая задача — *анализ институциональных связей*. Миллер предположил, что институциональные связи играют особую роль в латиноамериканских городах в силу пересечения интересов церкви, военного и экономического секторов. Кроме того, он счел необходимым проанализировать паттерны семейных связей и цепочки «отцы — сыновья».

Пятая задача — *определение модели власти в сообществе*. На основе анализа сравнительного влияния различных институциональных секторов, уровня солидарности лидеров сообщества и характера институциональных связей Миллер определяет, какая из пяти предложенных им моделей власти наиболее соответствует структуре власти в каждом городе.

Шестая задача — *выявление установок, норм и ценностей, которые влияют на принятие решений*. В их числе: ценность демократии, степень консенсуса относительно общих целей развития общества, классовое самосознание, отношение к экономической и социальной системе, гражданскому участию, частной и общественной собственности и др.

Наконец, седьмая задача — *характеристика социальной системы, в которой формируется структура власти в локальном сообществе*. При изучении власти в четырех городах Миллер акцентировал внимание на различиях экономических, социальных и культурных оснований структур власти, обуславливающих специфику власти в каждом городе [Miller, 1970: 17–21].

Результаты исследования, изложенные Миллером в 3–15 главах книги, представлены им в два этапа. Вначале он последовательно излагает результаты сравнительного анализа структуры власти в а) Сиэтле и Бристоле и б) Кордобе и Лиме; затем делает общий сравнительный анализ всех четырех городов. Мы сразу перейдем ко второй части.

Сравнительный анализ Миллер начинает с рассмотрения *институциональной структуры власти* в четырех городах, в частности, с ранжирования различных институтов по степени их влияния на социальные процессы. Как показывает таблица 1, в числе пяти наиболее влиятельных институтов во всех городах обязательно присутствовали бизнес-сектор, местные власти (local government) и рабочее движение (labor).

⁸ Хотя данная процедура проводилась во всех городах, наибольшее внимание проблеме было уделено при изучении структуры власти в Лиме [Miller, 1970: 177–203].

Таблица 1

Сравнительные ранги влияния наиболее влиятельных институтов в Сиэтле, Бристолье, Кордобе и Лиме [Miller, 1970: 205]*

Сиэтл	Бристоль	Кордоба	Лима
Бизнес и финансы	Местные власти	Религия	Местные власти
Местные власти	Бизнес и финансы	Бизнес и финансы	Политические партии
Рабочее движение	Политические партии	Местные власти	Бизнес и финансы
СМИ	Рабочее движение	Рабочее движение	Военные
Образование	Образование	Военные	Рабочее движение

* Ранжирование (по убыванию) было сделано на основе использования репутационной техники.

В Сиэтле основания городского сообщества имеют глубокие корни в институте свободного предпринимательства. Сильный бизнес-сектор, оказывающий значительное влияние на структуры местной власти, это определяющий фактор городской политики, в которой приоритет отдается экономическому развитию; профсоюзы интегрированы в систему, принимая ее основные приоритеты и поддерживая стремление бизнеса избежать роста государственного вмешательства в свои дела; СМИ и партии полностью разделяют основные ценности сложившейся системы.

В Бристолье обнаружено явное доминирование публичных политических институтов. В центре структуры власти — Лейбористская партия; городской совет проводит умеренную социал-демократическую политику, развивая общественные услуги. Бизнес остается сильным актором, поскольку в экономике преобладают частные предприятия, а его лидеры занимают высокие места в социальной иерархии.

В Кордобе особую роль играет религиозный сектор: католическая церковь имеет влияние во всех институтах города и активно участвует в деятельности политических партий, образовательной политике, общественной жизни города. Другой важной политической силой являются военные, что весьма характерно для городов Латинской Америки. В целом лидеры основных секторов города — руководители местной власти, бизнеса и церкви — разделяют ценности частной собственности и видят угрозу благосостоянию общности в «коммунизме» и «перонизме».

Важная роль военных была обнаружена Миллером и в Лиме. В обеих странах военные обладали возможностью непосредственно прийти к власти в случае, если экономическая или политическая нестабильность поставит под угрозу нормальное функционирование общества; население

рассматривает военных как легитимную, но преходящую силу. Будучи у власти, они опираются на гражданских лиц и весьма чувствительны к требованиям восстановления представительного правления. После возвращения власти гражданскому правительству они сохраняют за собой роль «сторожевой собаки»; при этом подразумевается, что деятельность гражданской администрации должна получить одобрение военных. В последнем случае гражданские имеют широкий диапазон самостоятельности, который сохраняется при успешном выполнении ими своих функций. Однако в отличие от Кордобы, где в момент исследования правили военные, в Лиме политическая система оставалась демократической с высокой ролью политических партий в принятии важнейших решений. Именно партийные лидеры признавались самыми влиятельными в городе. Бизнес и военные стремились ограничить инфляцию и «коммунизм»; их главная цель состояла в развитии частного предпринимательства. Потенциал влияния рабочих был обусловлен их главным ресурсом — возможностью прибегнуть к забастовке; проводником их интересов была партия Американский народный революционный альянс (APRA, American Popular Revolutionary Alliance), имевшая наибольшее число место в высшем законодательном органе страны [Miller, 1970: 205–207].

Сравнивая все четыре города, Миллер приходит к выводу, что наиболее важной общей характеристикой городов является *приверженность частному предпринимательству*. Сохранение и развитие свободного предпринимательства способствовало развитию городов, обеспечивало рост рабочих мест с высокой оплатой труда и стимулировало увеличение доли среднего класса. Государственные предприятия оставались в меньшинстве не только вследствие экономического и политического давления со стороны могущественных групп интересов, но и в силу ряда проблем, с которыми они сталкивались во всех городах (коррупция, низкая эффективность, слабая трудовая мотивация, рост налогов и др.) и которые хорошо осознавались населением.

Во всех городах *значительным потенциалом власти обладали рабочий класс и поддерживаемые им политические партии*; они являлись главным противовесом экономической элите. Когда рабочие партии оказывались у власти, влияние рабочих существенно возрастало и обычно результировалось в расширении социальных услуг.

Наиболее существенная разница между городами была обусловлена различной ролью военных: если в Сиэтле и Бристоле правление военных не рассматривалось даже как эвентуальная возможность, то в Кордобе и Лиме их влияние постоянно ощущалось, а в периоды дезорганизации социальной жизни непосредственный приход военных к власти оказывался ожидаемым⁹. Другие различия между городами Миллер связывает

⁹ Однако наличие или отсутствие власти/влияния военных никак не сказывалось на положении бизнеса и отношении к нему.

со спецификой социальной стратификации и разными конфигурациями ресурсов акторов, в силу которых политическое влияние «по-разному фильтруется через традиционные установки и ценности» [Ibid.: 207–208].

Следующим шагом в сравнении властных отношений в четырех городах стал *анализ комплекса власти* (the community power complex) в каждом из городских сообществ, представляющего собой конфигурацию организаций, ассоциаций и неформальных групп, участвующих в решении тех или иных проблем. Для этого Миллером выделяются 1) наиболее влиятельные организации и 2) набор важнейших городских проблем, ставших предметом политических дискуссий.

В Сиэтле наиболее влиятельными оказались организации бизнеса и СМИ (Торговая палата, Муниципальная лига, «Боинг», Первый национальный банк Сиэтла, «Таймс Сиэтла» и др.). Практически все представители Торговой палаты и Муниципальной лиги являлись выходцами из бизнеса или независимых профессионалов; «Боинг», Первый национальный банк Сиэтла, две наиболее влиятельные газеты оказывали материальную, организационную и информационную поддержку многим проектам и активно участвовали в формировании общественного мнения, определяя, что является благом для городского сообщества. Оппозицию бизнесу составляли профсоюзы, Демократическая партия и католическая церковь — особенно в вопросах, касающихся права на труд, забастовок, налогообложения и т.п.

В Бристоле значительным политическим влиянием обладали лейбористы и организации рабочих; при этом степень их доминирования, по оценкам Миллера, была как минимум сопоставима с доминированием бизнеса в Сиэтле. Им оппонировали организации бизнеса и некоторые городские организации. Однако в целом общественно-политические организации в Бристоле играли менее важную роль в формировании общественного мнения, чем в Сиэтле, поскольку центром власти в городе был городской совет, в котором решающую роль играл партийный фактор; именно партийные организации обладали наибольшим потенциалом власти и влияния на важнейшие решения в городе.

Еще менее значимую роль играли общественно-политические организации в Кордобе. Фактически городом управлял человек, назначенный правящей военной хунтой, захватившей власть в стране в 1963 г. При этом сохранялись внешние атрибуты гражданской власти, функционировал городской совет, политические партии пропагандировали свои программы, в СМИ обсуждались текущие политические события. Однако уровень участия граждан в деятельности добровольных организаций и муниципальных органов власти был крайне низким, что существенно

отличало городские сообщества аргентинских и североатлантических городов. Ответственность за решение городских проблем население связывало главным образом с деятельностью городских или провинциальных органов власти.

Характеризуя комплекс власти Кордобы, Миллер постоянно подчеркивает, что он манифестирует себя несколько иначе, чем в стабильных демократических режимах. В центре общественно-политической жизни — органы публичной власти и политические партии, в которых наибольшее влияние имеют церковь и бизнес. Однако *за кадром остаются военные*, которые влияют, но напрямую не вмешиваются в городские дела¹⁰.

В отличие от Кордобы в Лиме имело место полностью гражданское (демократическое) правление. При этом комплекс власти представляли две примерно одинаковые по влиянию политические силы — Альянс и Коалиция. Альянс имел поддержку в лице католической церкви и ряда бизнес-групп, а также (негласно) военных. Коалиция опиралась на профсоюзы и партию Американский народный революционный альянс. Остальные организации могли оказывать некоторое влияние только через эти партии и государственных чиновников [Miller, 1970: 208–210].

Второй аспект комплекса власти — совокупность основных проблем и политических решений, вокруг которых выстраивается городская политика. В Сиэтле таковыми были экологические (загрязнение озера) и транспортные проблемы (строительство магистралей), а также некоторые решения в сфере услуг (строительство новой публичной библиотеки, гражданского центра, субсидирование университетского футбола). В Бристоле в центре внимания оказались вопросы управления муниципальным жильем и арендными отношениями, а также проблемы реконструкции города и обновления промышленных и торговых сооружений. В Кордобе основные городские политические проблемы унаследованы от правления Перона и времен вмешательства военных. Индустриализация и рост города обострили транспортные проблемы, а приход крупных международных концернов («Кайзер», «Фиат») привнес и дополнительные производственные конфликты и забастовки. В Лиме центральной проблемой была ликвидация трущоб, а также невысокое качество основных услуг (водоснабжение, транспорт, телефонизация, общественные рынки и др.). В целом, заключает Миллер, во всех исследуемых городах *социальные проблемы были обусловлены наличием групп с невысоким уровнем дохода и быстрым ростом населения* [Ibid.: 211–212].

¹⁰ О влиянии военных речь пойдет далее.

Таблица 2

Институциональная идентичность наиболее влиятельных людей в четырех городах [Miller, 1970: 211–212]*

Институты	Сиэтл (N = 44)	Бристоль (N = 32)	Кордоба (N = 37)	Лима (N = 33)
Бизнес и финансы	33%	34%	24 %	30%
Рабочие	14	19	3	3
Образование	10	9	11	12
Государственное управление	17	9	16	18
Политические партии	0	0	11	18
Независимые профессионалы	12	12	8	3
Военные	0	0	0	3
Религия	7	9	8	6
Общественное положение и богатство	0	7	5	0
СМИ	0	0	8	6
Социальные услуги	5	0	0	0
Культура и искусство	2	0	3	0
Сфера досуга	0	0	3	0
Всего	100%	100%	100%	99%

* Наиболее влиятельные люди были определены отобранными экспертами и оценены (признаны) ими самими. В случае, если институциональная принадлежность человека была связана с двумя и более институтами, выбиралась та институциональная принадлежность, которая наиболее адекватно соответствовала структуре ресурсов власти данного человека.

Следующий элемент сравнительного анализа — *сравнение конфигураций влиятельных людей (top influentials)* в четырех городских сообществах (см. табл. 2). Во всех городах *наибольшее число влиятельных людей связано с бизнесом и финансами; довольно высокий процент влиятельных людей дают религиозный сектор, образование и государственное управление*. В каждом из этих секторов формируются лидеры, обладающие хорошим образованием и широким спектром интересов; они часто занимают позиции, которые стимулируют их участие в политике, и у них есть для этого достаточно времени. В других секторах число влиятельных людей крайне незначительно, причем во всех городах.

Наиболее существенное различие между городами заключалось в том, что *в западных городах значительно выше доля влиятельных лидеров рабочего движения, тогда как в латиноамериканских городах в число влиятельных людей попали лидеры политических партий*. Миллер от-

мечает, что эти различия обусловлены тем, что в западных локальных сообществах ассоциации играют более значимую роль, тогда как в Латинской Америке их опорой являются структуры городского управления, что, соответственно, усиливает значимость партийного фактора. При этом многие партийные лидеры имеют существенное влияние, даже не занимая никаких постов в городских органах публичной власти. Это объяснение отчасти относится и к различной доле представителей независимых профессий: в западных странах они могут приобрести влияние, участвуя в деятельности добровольных организаций, а в Латинской Америке им необходимо обязательно быть включенными в государственные или партийные структуры [Miller, 1970: 212–213].

Что касается *самых влиятельных* членов городских общностей (key influentials) — лидеров среди наиболее влиятельных, то их распределение по институциональным секторам во многом совпадает с распределением «просто влиятельных» (см. табл. 3).

Таблица 3

Институциональная идентичность самых влиятельных людей в четырех городах [Miller, 1970: 215]

Институты	Сиэтл (N = 12)	Бристоль (N = 12)	Кордоба (N = 14)	Лима (N = 14)
Бизнес и финансы	67%	25%	43 %	7%
Рабочие	0	8	0	0
Образование	8	17	22	21
Государственное управление	8	17	7	21
Политические партии	0	0	14	29
Независимые профессионалы	8	8	0	0
Военные	0	0	0	0
Религия	8	8	0	7
Общественное положение и богатство	0	8	7	0
СМИ	0	0	7	14
Социальные услуги	0	8	0	0
Культура и искусство	0	0	0	0
Сфера досуга	0	0	0	0
Всего	99%	99%	100%	100%

Миллер также приводит полный перечень позиций, занимаемых самими влиятельными лидерами четырех городов. В Сиэтле первые пять позиций принадлежали лидерам бизнеса и финансов; в Кордобе

в первой шестерке наряду с бизнесменами оказался владелец и редактор влиятельной газеты, поддерживаемой католической церковью. В других городах бизнес не имел такого преимущества над другими секторами в плане рекрутирования самых влиятельных лидеров: в Бристоле самыми влиятельными оказались лидер Лейбористской партии и Президент университета, а бизнесмены заняли 3, 5 и 8-е места. В Лиме бизнесменов не оказалось даже в первой десятке, а первые места заняли лидеры партий (1, 2, 5, 10 и 13-е места) и владельцы газет (3 и 6-е места) [Ibid.: 214].

Данные исследования показывают, что возможности рабочих выдвигать из своей среды самых влиятельных лидеров оказались значительно ниже их возможностей выдвигать «просто влиятельных», а большинство секторов практически не имеют реальных возможностей участвовать в формировании топ-лидеров городского сообщества¹¹. Некоторое исключение составляет сектор образования, который дает немало лидеров, но сам по себе, как уже отмечалось ранее, имеет невысокий рейтинг влияния. Миллер объясняет этот парадокс тем, что лидеры образования могут представлять различные сектора и выступать посредниками между ними; при этом многие из них идентифицируют себя и с политической партией, и с органом публичной власти, что дает им дополнительные ресурсы влияния, особенно в Латинской Америке [Miller, 1970: 216].

Итогом изучения структуры власти в четырех городах стал анализ взаимоотношений между ее различными компонентами. Данные исследования подтвердили гипотезу о том, что *все пять компонентов структуры власти тесно взаимосвязаны*. Миллер обнаружил высокую степень корреляции при сопоставлении уровня влияния 13 институциональных секторов четырех стран с уровнем влияния данных секторов соответствующих городов — 0,87 (Сиэтл), 0,9 (Бристоль), 0,84 (Кордоба), 0,93 (Лима)¹². Высокий уровень связи был зафиксирован и между властными комплексами (конфигурациями наиболее влиятельных организаций) и наиболее влиятельными секторами городских сообществ: подавляющее большинство наиболее влиятельных организаций (в Сиэтле — 100%, в Бристоле — 80%, в Лиме — 90%, в Кордобе — 60%) относились к пяти

¹¹ Это не означает, подчеркивает Миллер, что эти институциональные сектора сами по себе не играют никакой роли в структуре власти; однако их лидеры не обладают репутацией, позволяющей им направлять процесс инициации и реализации важнейших городских проектов [Miller, 1970: 216].

¹² Коэффициенты корреляции Спирмена; ранжирование было осуществлено экспертами и наиболее влиятельными людьми в городских сообществах [Ibid.: 217].

наиболее влиятельным городским институтам [Miller, 1970: 217]¹³. Данные исследования подтвердили и наличие связи между институциональной структурой городского сообщества и конфигурацией наиболее влиятельных людей в каждом городе: большинство их сосредоточилось в пяти институциональных секторах — бизнесе, государственном управлении, рабочем движении, СМИ, образовании¹⁴. Самые влиятельные лидеры города обычно представляют ведущие институциональные сектора данного сообщества¹⁵, однако в некоторых влиятельных секторах топ-лидеров нет вообще¹⁶.

Одной из важнейших задач исследования было *выявление модели власти* в каждом городе. Миллер приходит к выводу, что *во всех четырех городах имеет место конусная (кольцевая) структура власти*. Он считает, что распространение данной модели является естественным следствием развития современного общества, результатом растущей гетерогенности интересов в экономическом секторе, появления новых влиятельных акторов, расширения разнообразия и степени автономии групп интересов во всех секторах, возрастания роли специализации и профессионализации. Хотя экономический сектор остается очень влиятельным, он уже не обладает монопольным контролем над городской политикой. Мощным противовесом бизнесу выступают независимые партийные и рабочие организации. Вопреки распространенному стереотипу, военные не были «подручными» олигархии, а нередко занимали довольно жесткую позицию по отношению к бизнесу и ограничивали возможности его влияния. Военные в Перу и Аргентине развивали свои

¹³ Миллер отмечает, что при выявлении данной связи следовало учесть некоторые нюансы. В частности, для многих респондентов коммерческие организации и СМИ функционировали как добровольные организации, а в ряде институциональных секторов (например, в государственном управлении) таковых вообще не было (и не могло быть по определению). При этом иногда было весьма непросто ассоциировать организацию с каким-то одним сектором городского сообщества. С этими нюансами Миллер в основном и связывает различия в показателях между городами [Miller, 1970: 218–219].

¹⁴ В Сиэтле доля «влиятельных» в этих секторах составила 74%, в Бристоле — 71, в Кордобе — 51, в Лиме — 72%. Соответствующие доли топ-лидеров — 83, 67, 50 и 57% [Ibid.: 220–222].

¹⁵ В Сиэтле и Кордобе, соответственно, 67 и 43% топ-лидеров составляли бизнесмены, в Лиме половина лидеров представляли партии и государственное управление [Ibid.: 222].

¹⁶ Наиболее поразительный пример — отсутствие топ-лидеров в религиозном секторе Кордобы, который в данном городе является наиболее влиятельным. Однако присутствие или отсутствие топ-лидеров не может быть, по мнению Миллера, решающим свидетельством влиятельности сектора, поскольку имеют место и иные показатели власти [Ibid.: 221–223].

социальные организации и независимые структуры влияния, действуя аналогично другим организациям, защищающим свои (корпоративные) интересы¹⁷. Сегментированный характер имело и влияние религиозного сектора; даже в Кордобе, где данный сектор был в числе самых влиятельных, общественно-политическая активность и влияние церкви касались в основном ограниченного набора проблем (контроль за рождаемостью, религиозные праздники и др.) [Ibid.: 224]. Таким образом, не только в западных, но и в латиноамериканских городах структура власти в целом соответствовала конусной модели: несмотря на сильное влияние военных и католической церкви, политическая арена оставалась достаточно свободной для участия различных акторов (партии, организации бизнеса, образования, представители государственного управления и др.), а структура лидерства — фрагментарной.

Как складывается и функционирует конусная модель власти? Хотя в каждом городе сложное взаимодействие топ-лидеров, влиятельных акторов, организаций и институтов обуславливает различные паттерны принятия решений, в структуре власти всех городов есть ряд общих моментов. Во-первых, *особую роль играют топ-лидеры, на которых ориентируются остальные акторы при решении важнейших проблем*¹⁸. Во-вторых, *имеется определенный набор организаций и институтов, участвующих в инициации и реализации решений*¹⁹. В-третьих, *значительная группа влиятельных людей и лидеров второго уровня осуществляют поддержку инициатив топ-лидеров и активно участвуют в различных сферах городской жизни*. Все это в единстве и образует конус, верхнюю часть которого образуют топ-лидеры (см. рис. 2).

¹⁷ Миллер отмечает, что в Перу и Аргентине уже не действует традиционная аристократическая модель власти, где военные социально и функционально интегрированы с гражданской элитой, а дети представителей высших классов рекрутируются на командные позиции в обществе, обеспечивая воспроизводство монолитной структуры власти [Ibid.: 224].

¹⁸ Объяснение одного из топ-лидеров Сиэтла: «Группировок (crowds) как таковых нет. Есть примерно 10 основных лидеров, и чтобы какое-то неоднозначное решение было принято, большинство их должно его поддерживать» [Ibid.: 224].

¹⁹ По этому поводу другой топ-лидер Сиэтла высказался следующим образом: «Существует несколько узнаваемых блоков, которые обычно представляют единый фронт. Торговая палата, вероятно, является наиболее важным блоком в плане инициации и влияния. Рабочие хорошо организованы. Группы сектора образования обычно солидарны по, например, налоговым вопросам, но в целом слишком разобщены, чтобы считаться солидной силой. Организации социальной сферы и религиозные организации обычно не склонны к выражению своей позиции и не являются лидерами общественного мнения. Газета и радио не имеют влияния в решении местных проблем» [Ibid.: 224].

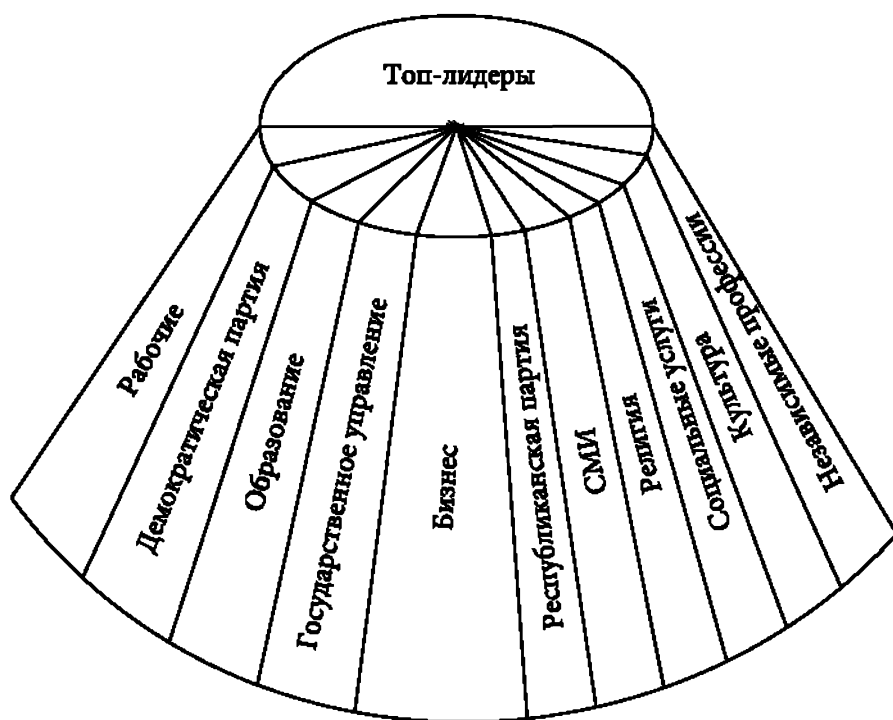


Рис. 2. Кольцевая, или конусная, модель [Miller, 1970: 16]

Изменения в институциональной принадлежности лидеров и в конфигурации наиболее влиятельных организаций могут произойти лишь в случае, если изменится институциональная структура власти в сообществе (распределение власти и влияния между его различными институциональными секторами); последняя, в свою очередь, зависит от институциональной структуры общества. Поэтому можно говорить о наличии определенных закономерностей в развитии власти на городском уровне [Miller, 1970: 223–225].

Наиболее важным фактором, определяющим характер и специфику структуры власти в городских сообществах, является *социальная стратификация*, которая, как уже отмечалось ранее, определяет сравнительные возможности разных классов и социальных групп, их электоральный потенциал, ресурсы политического влияния, систему ценностей, основания партийно-политического кливиджа, состав различных организаций общности и др. Рассмотрение властных отношений во взаимосвязи с основными социальными расколами дает возможность Миллеру вписать их в общий контекст функционирования общественно-политической жизни города, в которой осуществляется сложное взаимодействие экономических, политико-государственных и социальных факторов с властной структурой.

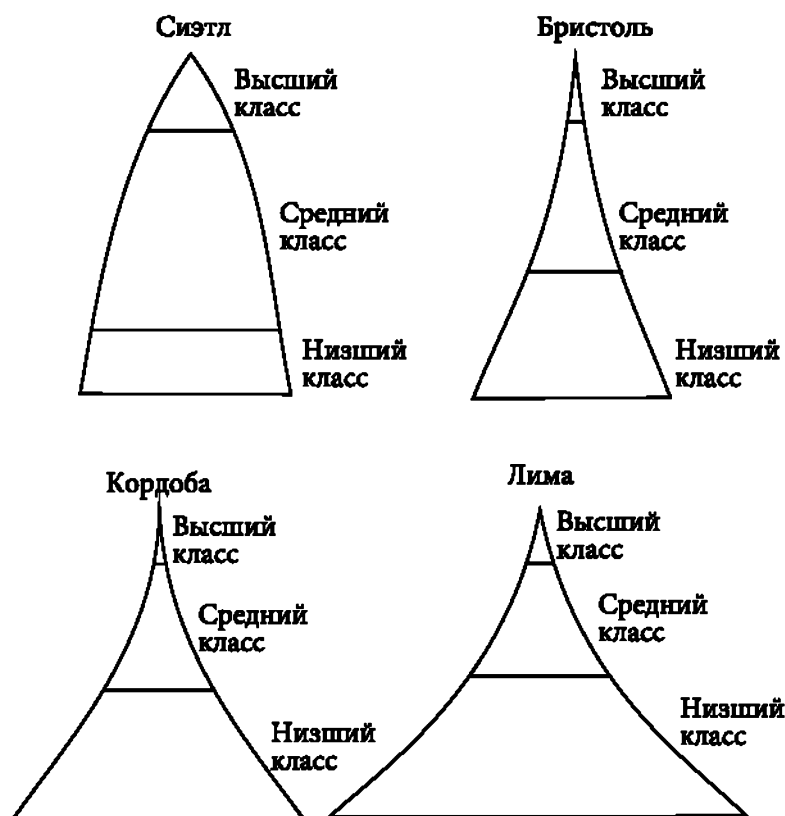


Рис. 3. Распределение высшего, среднего и низшего классов в четырех городах [Miller, 1970: 226]

Важнейшим индикатором социальной стратификации для Миллера является соотношение долей высшего, среднего и низшего классов (см. рис. 3). Если во всех городах высший класс составляет очень незначительную часть населения, то пропорции среднего и низшего класса существенно различаются. В Сиэтле имела место высокая доля среднего класса и относительно невысокая (в сравнении с другими городами) доля низшего класса. В Лиме ситуация прямо противоположная, а показатели Бристоля и Кордобы оказались где-то посередине. Миллер подчеркивает, что именно средний класс обеспечивает основную поддержку центристской или левоцентристской политике при одновременном уважении к демократическим институтам, в то же время левая политика опирается на низший класс и отражается в требованиях земельной и налоговой реформ, национализации, повышения роли профсоюзов и т.п. или в призывах к революции. В целом же «паттерны стратификации дают ключ к объяснению многих политических и экономических движений и природы социального контроля, осуществляемого для поддержания закона и порядка» [Ibid.: 225].

В Сиэтле сложилась «цивилизация бизнеса»: у каждого жителя города есть неплохие шансы стать собственником и иметь хорошую работу, много «белых воротничков», большинство населения разделяет ценности индивидуальной инициативы и предпринимательства. В Бристоле все категории населения, за исключением самых богатых, беднее соответствующих групп населения в Сиэтле, а распространение социал-демократической идеологии, популярность Лейбористской партии, политика национализации многих коммунальных услуг во многом явились следствием «стратификационного давления». Особая роль Лейбористской партии и ее влияние на городскую политику обусловлены наличием более многочисленного (по сравнению с Сиэтлом) низшего класса и меньшей обеспеченностью среднего класса. В Кордобе доля среднего класса еще ниже, а давление снизу — более артикулированное. Стремление к «сильной руке» было характерно для многих представителей рабочего класса, желавших возвращения Перона; марксистская идеология имела многочисленных сторонников, в политической борьбе четко прослеживалось стремление определенных групп расширить контроль над собственниками. В Лиме давление бедности на государство в период исследования постоянно усиливалось. Национализация промышленности, рост государственных услуг, возрастание влияния профсоюзов, левый терроризм — эти и другие тенденции были обусловлены высоким уровнем стратификационного неравенства в городе. Политические партии и институты государственного управления представляли собой центр власти до тех пор, пока им удавалось поддерживать порядок; если им это не удавалось, то вмешивались военные [Miller, 1970: 226–227].

Целый ряд выводов Миллера заслуживает специального рассмотрения, особенно в контексте изучения власти в российских городах и регионах. В их числе важнейшими, на наш взгляд, являются 1) характер и механизмы политического влияния военных и церкви и 2) наличие/отсутствие «клик» в процессе принятия политических решений, уровень и характер взаимодействия различных акторов городской политики.

Ранее уже отмечалось, что наиболее существенные различия между городами были обусловлены различной ролью военных. Это вполне естественно: первым в числе факторов, обуславливающих специфику власти в Кордобе и в Аргентине в целом, Миллер назвал именно сильную «аварийную» (emergency) власть военных [Ibid.: 124–125]. Военные часто непосредственно брали власть в свои руки, но и в тех случаях, когда у власти была гражданская администрация, роль военных, по свидетельству практически всех экспертов, всегда была высокой. Однако традиционные способы измерения влияния определенных групп

с помощью учета их доли среди наиболее влиятельных лидеров города, а также анализа роли политических и гражданских организаций, представляющих данную группу в городской политической системе, оказывались не вполне показательными. В данном исследовании Миллер продемонстрировал наличие разрыва между степенью влияния отдельных институциональных секторов, в том числе военного, и их представленностью во властном комплексе (конфигурации наиболее влиятельных организаций города) и лидерском корпусе городского сообщества. В частности, в Кордобе среди 37 влиятельных людей города оказалось всего двое военных, а в числе самых влиятельных их не оказалось вовсе [Ibid.: 120–121]. В Лиме в числе 33 влиятельных людей города был указан всего один военный; среди самых влиятельных военных также не оказалось [Ibid.: 154–157]; во властном комплексе Кордобы и Лимы отсутствовали организации, представляющие интересы военных [Ibid.: 119, 161]. Аналогичная ситуация имела место и в религиозном секторе Кордобы²⁰, и в рабочем движении обоих городов.

Данный разрыв обусловлен в основном двумя факторами. Во-первых, косвенным образом сказывался сравнительно *невысокий уровень участия граждан в деятельности добровольных организаций и, соответственно, их слабые возможности влияния на принятие важнейших политических решений*. Во-вторых, *институциональные особенности указанных секторов не способствуют формированию сильного персонализированного лидерства*; их значительный потенциал влияния поддерживается мощными коллективными ресурсами даже при отсутствии сильных лидеров. «Рабочие, военные и католическая церковь чтут установленные институты и рассматривают их потребности как более важные, чем потребности индивидуальных лидеров»; «коллективные структуры иногда осуществляют влияние в своей институциональной форме без помощи со стороны ассоциаций и признанных лидеров сообщества» [Ibid.: 162; 223]. Вместо создания организаций для участия в решении конкретных проблем и инициации проектов эти сектора «используют свою коллективную власть в своих интересах: рабочие — забастовку, военные — силу или угрозу использования силы, католическая церковь — моральное убеждение и санкции» [Ibid.: 162]. Кроме того, они могут влиять через другие организации и институты: рабочие — через политические партии, военные поддерживают и (или) оказывают давление на правительство, церковь действует через государственные организации, свои школы и другие структуры влияния. При этом и военные,

²⁰ Религиозный сектор был оценен как самый влиятельный в городе, но в числе наиболее влиятельных людей оказалось всего три его представителя (из 37), а среди самых влиятельных их не оказалось вовсе [Miller, 1970: 120–121].

и религиозные лидеры часто предпочитают не афишировать свою деятельность: «...в Лиме военные представляют собой “практически обезличенный институт”; поэтому даже многие влиятельные информанты не знают, кто будет командовать в городе в случае прихода к власти военной хунты» [Miller, 1970: 162]. В Кордобе влияние церкви осуществляется в основном через низовых лидеров, предпочитающих действовать по своим каналам [Ibid.: 123], а сила рабочих — в организации и возможности прибегнуть к забастовке²¹.

Наличие разрыва между влиянием того или иного сектора и его представленностью в конфигурации лидеров и влиятельных организаций города полностью подтверждает правомерность изучения структуры власти не только через анализ персонального состава наиболее влиятельных людей и организаций и их участия в принятии решений, но и требует учета иных факторов, в частности, потенциала влияния сектора, его коллективных ресурсов, институциональных возможностей и т.п. [Ibid.: 123]²².

Стремление выявить наличие или отсутствие «клик» в процессе принятия политических решений и в целом характер и степень взаимодействия различных акторов городской политики было присуще практически всем исследователям власти в городских сообществах, поскольку именно вокруг данной проблемы разворачивались дискуссии между плюралистическими и элитистскими интерпретациями власти. У Миллера проблема также оказалась в центре внимания; при этом наиболее обстоятельно была изучена ситуация в Лиме, описанию которой он посвятил отдельную главу [Ibid.: 177–203].

Изначальная гипотеза Миллера состояла в том, что влиятельные политические лидеры, лидеры бизнеса, религиозного и военного секторов

²¹ Еще одна причина разрыва между сравнительно высоким уровнем влияния «рабочего» сектора и отсутствием значительного числа влиятельных городских лидеров среди рабочих состоит в том, что последние просто не получают публичности как лидеры города и часто меняются [Miller, 1970: 160].

²² Что касается релевантности данных сюжетов российскому контексту, то наряду с очевидными параллелями в отношении «людей в погонах» возникает и непростой вопрос о влиянии некоторых других секторов на российскую политику, которое, как нам кажется, имеет место, но не получило четкого институционального оформления. Речь в данном случае идет не только о криминальном секторе, который, не сомневаюсь, мог бы оказаться в числе влиятельных секторов городской политики (по крайней мере, в отдельных городах), но и о потенциале влияния бизнес-сектора. Последний часто не имеет ярких лидеров и не выглядит хорошо организованным, однако это не может свидетельствовать о его слабом влиянии в городах и регионах, даже в условиях «вертикали власти».

действуют вместе как единая солидарная группа при принятии наиболее важных решений. Эта гипотеза опиралась на распространенное среди исследователей мнение о том, что в Перу доминирует олигархия [Ibid.: 178–179]. Идеальным методом тестирования данной гипотезы Миллер считает наблюдение за процессом принятия решений. Но поскольку многие решения принимаются частным образом и не обязательно все участники находятся в одном месте (возможен вариант участия по телефону или через письменное уведомление), исследователю приходится полагаться на массу косвенных свидетельств²³.

Однако результаты исследования показали, что *структура взаимодействия лидеров в значительной степени фрагментарна*; поэтому гипотеза о том, что лидеры военного, государственного, религиозного и бизнес-секторов образуют единую группу («клик»), Миллером была отвергнута [Ibid.: 202]. Во-первых, частота контактов между лидерами оказалась сравнительно низкой. Наиболее влиятельные бизнес-лидеры города довольно плохо знали политических лидеров и, по сути, только слышали о лидерах из других секторов [Ibid.: 181]. Во-вторых, оценивая основания власти лидеров, Миллер пришел к выводу, что «экономическая власть и политическое влияние не находятся в одних и тех же руках» [Ibid.: 190]. Данные исследования свидетельствуют о том, что «экономическая и политическая власть не являются тесно взаимосвязанными в качестве оснований власти политических лидеров»: политические лидеры не черпают свое влияние из экономических источников; среди них не было богатых людей, и им приходилось использовать в основном свои политические ресурсы, лидерские качества и (кроме двух партийных функционеров) государственные должности [Ibid.: 186]. По сравнению с политическими лидерами власть лидеров банковского сектора оказалась «более сбалансированной», и ее основу обеспечивали «сравнительно высокие показатели экономической власти, политического влияния и социального престижа» [Ibid.: 183]. Таким образом, власть лидеров городского сообщества поддерживалась институциональными ресурсами, связанными с их профессиональной

²³ В своем исследовании Миллер руководствовался экспертными оценками по вопросам наличия/отсутствия «клик» в принятии решений, сведениями об участниках важнейших решений, ресурсах власти лидеров и стратегий их использования, знакомстве между собой и интенсивности контактов наиболее влиятельных бизнесменов, данными о характере взаимодействия самых влиятельных представителей военного, религиозного, государственного, политического и бизнес-секторов, могущественных и авторитетных семьях и карьерных амбициях их представителей [Ibid.: 180].

деятельностью: политические лидеры опирались на руководящие позиции в партии, банкиры и бизнесмены — на свое место экономической структуре, служители церкви — на свое положение в церковной иерархии и т.д.²⁴

В-третьих, исследование не подтвердило наличия стабильного *совместного* участия всех основных акторов городской политики в принятии решений. Определенный минимум коллективного действия имел место, у лидеров были площадки для формальных и неформальных контактов, но в целом экономическая и политическая власть осуществлялись по разным каналам. Церковь участвовала в принятии решений только по определенным проблемам, где затрагивались ее интересы (контроль за рождаемостью, собственность церкви и др.); военные оставались, как правило, инертными за исключением ситуаций, связанных с коммунистической угрозой, растущей инфляцией или возможностью сокращения военных расходов. Опрашивая наиболее влиятельных людей Лимы о том, действительно ли лидеры города действуют вместе при принятии решений, Миллер получил 9 отрицательных ответов и 12 положительных ответов с такими оговорками²⁵, которые не позволяют считать группу лидеров «кликкой».

Разумеется, критики указали на целый ряд проблем в исследовании Миллера. Дж. Уолтон справедливо посчитал, что Миллеру не удалось представить четкой концептуальной схемы своего исследования. В частности, Миллер предложил классификацию «десяти взаимоисключающих форм власти, которые легко различимы» (экономическая власть, политическое влияние, государственный авторитет, моральное и религиозное убеждение, социальный престиж, средства коммуникации, специализированные знания и умения, военная поддержка и др.), но никак не прокомментировал ее. Поэтому у читателя остались серьезные сомнения в том, что эти формы власти не пересекаются. Далее Миллер

²⁴ Миллер не исключает, что в основании политического влияния все же лежит некоторая комбинация различных ресурсов власти. Поэтому он и прибегает к опросу наиболее влиятельных акторов городской политики, пытаясь выявить их связь друг с другом [Miller, 1970: 190].

²⁵ Например, некоторые респонденты подчеркивали, что совместные действия лидеров имеют место только в периоды кризисов; другие поясняли, что под «совместными действиями» они имели в виду лишь «пересечение» лидеров, принадлежащих к разным секторам, например, военных с церковью, политических лидеров с лидерами бизнеса и т.п. Никто из них не сказал, что лидеры всех четырех секторов собираются вместе для совместного принятия решений [Ibid.].

выделил три смежных уровня власти — позиционный, репутационный и проблемно-решенческий, но не прояснил их связи и соотношения с вышеуказанными формами власти. Таким образом, «книга начинается с концептуальной путаницы, которая негативно сказалась на четкости полученных результатов» [Walton, 1971: 1141–1142]²⁶.

Другое существенное замечание заключалось в том, что Миллеру не удалось выдержать одинаковые стандарты процедуры исследования во всех четырех изучаемых городах [Walton, 1971: 1142–1143; Daland, 1971: 1252–1253]. Действительно, дизайн исследования был разный в разных городах, хотя имело место очевидное сходство в изучении Сиэтла и Бристоля, а также Кордобы и Лимы. Хотя во всех городах выделялись наиболее влиятельные акторы и институты и описывались отношения между ними, процедуры их выявления заметно различались в том, как составлялся конечный список наиболее влиятельных лиц и выбиралась панель экспертов, сколько людей интервьюировалось, какие вопросы им задавались и др.

Недостатком исследования Миллера следует считать и отсутствие достаточного внимания к изучению отдельных проблем городской политики и участия в их решении различных акторов. В книге, разумеется, упоминаются проекты, по которым велись политические дискуссии. Однако выводы Миллера в основном опирались на мнения людей об этих проектах, а не на наблюдения за конкретными событиями или их реконструкцию.

Наконец, не все аналитики убеждены, что результаты исследования не были predeterminedены самим методом. Если исследование начинается с выявления сравнительного влияния различных секторов, то «не будет ничего удивительного в том, что обнаруженная структура власти окажется конусной. Если бы Миллер изучал Атланту, то смог бы он обнаружить «стратифицированную пирамидальную структуру власти, как Хантер? Скорее всего, нет», считает Р. Даланд [Daland, 1971: 1253]. С этим суждением, по-видимому, следует согласиться и признать, что акцент на секторах может способствовать более «плюралистическим» интерпретациям власти, поскольку вряд ли в современном (демократическом) обществе можно найти город с явной концентрацией влияния в одном секторе.

²⁶ На мой взгляд, замечание Уолтона вполне корректно: Миллер должен был четко прояснить все эти понятия и соотношения между ними. Но в этом случае, я уверен, он был бы вынужден скорректировать свою схему, поскольку выделенные им формы власти действительно не выглядят взаимоисключающими.

Есть и другие претензии к Миллеру²⁷. Однако в целом исследование Миллера получило широкое признание научной общественности, которая квалифицировала его как первую и в целом весьма успешную попытку сравнительного изучения власти в городских сообществах на международном уровне. Многие идеи Миллера — о роли институциональных секторов в структуре власти, специфике влияния отдельных акторов и институтов, возможностях комплексного использования методов выявления субъектов власти и влияния и др. — бесспорно способствовали совершенствованию методологии изучения власти и получили развитие в дальнейших эмпирических исследованиях.

²⁷ Например, Уолтон посчитал, что на результаты исследования Миллера в Лиме повлияли некоторые политико-идеологические факторы. В частности, он имел в виду тот факт, что из 120 влиятельных акторов городской политики Миллер взял интервью у тех 25 человек, которые были «одобрены» посольством США; при этом Миллер не попытался сравнить характеристики тех, кто был выбран, с остальными людьми и объяснить, каким образом данная ситуация могла повлиять на результаты исследования. А главное, комментарии Миллера, как считает Уолтон, показывают, что он «разделяет предубеждения цензоров; он с энтузиазмом пишет о роли иностранных предприятий в “поддержке” экономики и развитии социальной сферы без манипуляции, об укреплении демократических традиций, росте среднего класса, ценности частного предпринимательства, стабилизирующем влиянии военных, важности иностранной помощи и, в целом, фактически оправдывает статус-кво отношений между Соединенными Штатами и Латинской Америкой» [Walton, 1971: 1142–1143].

XIV. Сравнительные исследования власти Джона Уолтона и Терри Кларка

Исследование Джона Уолтона стало *первой* серьезной попыткой обобщить результаты *большого количества уже проведенных исследований в различных локальных сообществах*; до него сравнительный анализ ограничивался несколькими городами и не мог претендовать на серьезные генерализации [Walton, 1966: 430–438; 1970: 443–464]¹. Поскольку проведение обстоятельных исследований одновременно в большом количестве городов практически не представлялось возможным даже в США в силу того, что подобные исследования потребовали бы гигантских финансовых затрат и очень большого количества участников², Уолтон поставил более реальную задачу: изучить основной пласт уже имеющейся эмпирической литературы и выяснить, какого рода обобщения могут быть сделаны относительно методологических и содержательных факторов, определяющих характер структуры власти. Он полагал, что это позволит выработать основные направления и схемы сравнительного анализа власти в городских сообществах.

К моменту исследования ситуация в данной отрасли политической социологии характеризовалась тем, что единство между исследователями было достигнуто только в понимании важности изучения власти в локальных сообществах, а объяснения распределения власти и их интерпретации существенно различались. Основные линии размежевания формировались в жесткой полемике между «плюралистами» и «элитистами», которые были обусловлены идеологическими предпочтениями, концептуальными разногласиями и различиями в используемых методах исследования. Анализируя данные эмпирических исследований, Уолтон

¹ В первой статье — изначальная версия, во второй — расширенная версия, опирающаяся на более широкий круг источников.

² Например, Р. Даль в интервью автору данной книги признал, что он с самого начала прекрасно понимал ограниченность своего эмпирического исследования, но подчеркнул, что имевшиеся в его распоряжении ресурсы не позволяли ему провести исследование *такого же масштаба*, как в Нью-Хейвене, одновременно в нескольких городах.

стремился, во-первых, *систематизировать факторы, обуславливающие различия их результатов*, и, во-вторых, определить эвристический потенциал уже имеющейся литературы и *возможности обобщения знания о структуре власти в различных городах* [Walton, 1970: 443].

Предметом анализа Уолтона стали результаты 39 исследований в 61 городе (в изначальной статье — 33 исследования в 55 городах)³, опубликованные в академических изданиях⁴. Поскольку все они посвящены структуре власти, то *единственной зависимой переменной стал «тип властной структуры»*. Кроме того, на основе анализа имеющейся в его распоряжении литературы он выделил 21 независимую переменную, по которым имелось достаточное количество информации. Для объяснения специфики структуры власти Уолтон использовал классификацию, включающую четыре ее базовых типа: 1) пирамидально-монолитный (наличие единственной связанной группы лидеров); 2) фракционный (имеют место по крайней мере две постоянные фракции); 3) коалиционный (неустойчивые коалиции групп интересов, обычно меняющиеся от проблемы к проблеме) и 4) аморфный (отсутствие какого-либо стабильного паттерна лидерства)⁵. Независимые переменные отражают важнейшие территориально-демографические, экономические и политико-институциональные характеристики городов, а также институциональную принадлежность исследователей и используемые ими методы выявления структуры власти. *Территориально-демографические переменные*: регион, размер и рост населения, состав населения (гомогенный — гетерогенный), уровень его интеграции (интегрированное — разделенное), тип города (независимый — сателлит). *Социально-экономические переменные*: уровень индустриализации, наличие — отсутствие существенных экономических ресурсов, экономическая основа (диверсифицированная — узкоспециализированная), наличие — отсутствие значительной доли экономического потенциала, принадлежащего нечленам данного сообщества (*absentee ownership*). *Институционально-политические переменные*: тип местного самоуп-

³ В аппендиксе Уолтон приводит полный перечень исследований [Walton, 1970: 454–455].

⁴ Тем самым исключались результаты неопубликованных исследований (например, диссертационные), тексты, не принадлежащие представителям научного сообщества (написанные журналистами), а также работы, посвященные хотя и близким, но все же иным аспектам жизнедеятельности городских сообществ (социальной стратификации, организации местного самоуправления и т.п.). Однако Уолтон стремился учесть по возможности всю имевшуюся на тот момент литературу, соответствовавшую указанным критериям. Высокая степень пересечения с другими подобного рода работами, выполненными примерно в то же время или несколько позднее, свидетельствует о том, что выбор Уолтона оказался вполне адекватным.

⁵ В других исследованиях классического периода предлагались примерно такие же классификации структуры власти, см. гл. VI наст. изд.

правления (мэр — городские менеджеры — городской совет), уровень партийного соревнования, сфера влияния (публичная — частная), численность группы лидеров, пропорция бизнесменов и представителей публичных органов власти в группе лидеров. *Теоретико-методологические:* используемая концепция власти, метод выявления субъектов власти, дисциплинарная принадлежность исследователя (социолог — политолог). В соответствии с наличием 21 независимой переменной было высказана 21 гипотеза относительно влияния соответствующих факторов на структуру власти в сообществе, которые Уолтон разбил на две группы: методологические и содержательные.

Основные гипотезы методологического порядка можно суммировать следующим образом:

Обнаружение пирамидальной структуры власти более свойственно социологам, исследователям, использующим репутационный метод, концептуализирующим власть как контроль и доминирование и фокусирующимся на частных проблемах. Соответственно, политологи, исследователи, использующие решенческий метод, определяющие власть как влияние и фокусирующиеся на публичных проблемах, более склонны обнаруживать фракционную или коалиционную структуру власти.

Гипотезы содержательного порядка:

Менее концентрированные структуры власти возникают в более крупных и промышленно развитых городах, со значительными экономическими ресурсами и высокой долей экономического потенциала, принадлежащего нечленам данного сообщества, с быстро растущим социально интегрированным гетерогенным населением, в которых наблюдается высокий уровень партийной конкуренции, а система местного самоуправления не предусматривает ключевую роль городских менеджеров. Изменения в структуре власти имеют место, и они действуют в направлении большей дисперсии власти и, соответственно, ее меньшей концентрации. В каждом случае Уолтон ссылается на выводы, сделанные на основе результатов отдельных исследований [Walton, 1970: 444–445, 455].

Какие гипотезы подтвердились, а какие нет?

Гипотезы методологического порядка в целом подтвердились. В частности, подтвердилось предположение о зависимости результатов исследования от избранного метода. По мнению Уолтона, репутационный метод действительно имеет тенденцию значительно чаще обнаруживать пирамидальную элитистскую структуру власти, чем другие [Ibid.: 452]⁶. Также подтвердились и гипотезы, касающиеся зависимости результатов

⁶ На мой взгляд, по его данным, жесткой зависимости не наблюдается: из 61 города пирамидальная структура была обнаружена в 23; в 15 городах — с помощью репутационного метода и в 8 — с помощью иных методов. Мне кажется, что результаты, полученные с помощью позиционного метода, следовало бы рассматривать отдельно, поскольку он, как уже отмечалось ранее, также чаще коррелирует с элитистской структурой власти, см. гл. VIII наст. изд.

исследования от концептуализации власти и фокуса в выборе проблемных сфер для выявления ее субъектов. Исследования, в которых изучение власти находилось в основном в сфере публично обсуждаемых проблем, как правило, обнаруживали плюралистическую (фракционную или аморфную) структуру власти. При этом данные, на мой взгляд, оказались более убедительным, чем в отношении предыдущей гипотезы: если исследователи фокусировались *только* на публичных или частных проблемах, то они обнаруживали, соответственно, плюралистическую (11 случаев против 0) или элитистскую (5 случаев против 0) картину властных отношений; при равномерном внимании публичным и частным проблемам результаты исследования оказывались сравнительно сопоставимыми (11 случаев элитизма и 17 случаев плюрализма).

Несколько менее очевидным представляется подтверждение гипотезы о том, что *использование концепции власти как контроля (доминирования) способствует обнаружению пирамидальной структуры власти, тогда как определение власти как влияния коррелирует с плюралистическими моделями власти*: применение первого подхода привело к обнаружению 10 случаев пирамидальной структуры власти и 11 случаев коалиционной или аморфной структуры власти; при втором подходе разница более заметна: 1 случай пирамидальной структуры власти и 7 случаев плюралистической. Наконец, поскольку выбор концепции власти, фокуса исследования и метода определения наиболее влиятельных акторов в 1950–1960-х годах был во многом обусловлен профессиональной (дисциплинарной) принадлежностью исследователя, вполне закономерно, что *политологи чаще обнаруживали фракционную или аморфную структуры власти, чем социологи*. Но и в этом случае жесткой зависимости не наблюдалось: если политологи зафиксировали только 8 случаев пирамидальной структуры власти из 30, то социологи даже чаще выявляли плюралистическую структуру власти, чем пирамидальную (16 случаев против 15) [Walton, 1970: 446, 452].

Эмпирическая проверка гипотез содержательного порядка дала большую вариативность результатов. *Не подтвердились гипотезы о том, что структура власти существенно зависит от пропорции бизнесменов и (или) политических лидеров в группе лидеров*: и пирамидальная, и плюралистическая структуры власти возникали и при лидерстве политиков, и при доминировании бизнес-элиты. Численность группы лидеров весьма незначительно сказалась на структуре власти, хотя *пирамидальные структуры власти несколько чаще возникали в сообществах с небольшим количеством лидеров*. Размер городского сообщества существенно не влияет на структуру власти, а гипотеза о том, что рост населения положительно коррелирует с плюралистической структурой власти, не только не подтвердилась, но и было обнаружено, что

в городах с быстрорастущим населением чаще возникает пирамидальная структура власти. Не получили подтверждение и гипотезы о том, что менее централизованные системы возникают в интегрированных сообществах с гетерогенным населением [Ibid.: 446–448, 453]⁷, а также о влиянии региональных различий⁸, индустриализации и экономического потенциала. Из экономических показателей существенным фактором стала значительная доля собственности, принадлежащая лицам, не проживающим в данном сообществе, наличие которой ассоциируется с менее концентрированной структурой власти. Уолтон подчеркнул, что данная зависимость неожиданно оказалась очень сильной: только в двух случаях имели место пирамидальные структуры власти, тогда как в 18 случаях были обнаружены плюралистические паттерны власти [Ibid.: 449–450, 452].

Что касается гипотез о влиянии институционально-политических факторов на структуру власти, то они подтвердились наполовину. Роль фактора партийного соревнования оказалась очень значимой: чем больше соревнования между партийными организациями, тем менее концентрированной оказывается структура власти. Ни в одном городе с сильной партийной конкуренцией не было обнаружено пирамидальной структуры власти. В то же время форма организации местного самоуправления оказалась несущественным фактором; предполагавшаяся позитивная корреляция между менеджерской формой организации местной власти и пирамидальной структурой власти не только не подтвердилась, но и оказалось, что в этом случае чаще возникает плюралистическая структура [Ibid.: 449–448, 452–453].

Наконец, подтвердилось предположение о том, что *городские сообщества развиваются в направлении большей дисперсии власти*.

Прежде чем интерпретировать полученные результаты, Уолтон высказывает предположение, что «некоторые результаты могли стать следствием системных дисциплинарных или методологических предвзятостей (biases)» [Ibid.: 450]. Поскольку данные исследователя ясно продемонстрировали связь между обнаруживаемым типом структуры власти и методом исследования, Уолтон попытался выяснить, в какой

⁷ По этим двум гипотезам выводы Уолтона, содержащиеся в статье 1970 г., расходятся с его изначальными заключениями, сделанными в 1966 г. [Walton, 1966: 437–438].

⁸ Тем не менее 60% городов с пирамидальной структурой власти были на юге и более 80% — на юго-западе США; в северо-восточной и северо-центральной частях страны структуры власти чаще оказывались менее концентрированными. Однако разницу в результатах Уолтон объясняет не собственно различиями между территориями, а тем, что южные и западные города изучались преимущественно с помощью репутационного метода, что, по его мнению, и предопределяло результаты [Walton, 1970: 447–448, 453].

степени результаты обусловлены влиянием самого метода, пересматривая результаты выявленных зависимостей, контролируя фактор метода исследования с помощью многомерной техники. Если статистически значимые отношения воспроизводятся и в условиях контроля фактора метода исследования, то данное отношение можно считать валидным; если же в последнем случае данные не подтверждаются, то можно заключить, что на независимую переменную изначально повлиял фактор метода или дисциплинарной принадлежности исследователя [Walton, 1970: 452–453]. В числе факторов, которые не получили подтверждение в ходе данной проверки, — тип города, регион, экономические ресурсы, форма местного самоуправления и др.

Таким образом, если результаты исследования Уолтона разделить на две группы — результаты влияния методологии и содержательные результаты, то оказывается, что первая группа перевешивает вторую и *многие гипотезы содержательного порядка не подтверждаются*. Исходя из этого Уолтон делает достаточно пессимистический вывод о том, что состояние исследований в данной области «не позволяет делать каких-либо окончательных генерализаций в отношении распределения власти в локальных сообществах» [Ibid.: 453]. Но это, по его мнению, не означает, что изученная им литература, как и его собственный анализ, не имеют смысла: результаты исследования, в том числе и неподтверждение гипотез, позволяют сделать ряд предложений и рекомендаций для будущих исследований власти⁹.

Главная рекомендация Уолтона, которая впоследствии неоднократно воспроизводилась многими аналитиками и уже была отмечена нами ранее, состоит в том, что в исследованиях необходимо *одновременно использовать различные методы*, а сами исследователи должны хорошо понимать, что их дисциплинарная принадлежность может сказаться на

⁹ Несколько позднее в аналогичном исследовании Дж. Куртиса и Дж. Петраса зависимость результатов от метода исследования и дисциплинарной принадлежности исследователя была подтверждена [Curtis, Petras, 1970: 204–218]. Но не все исследователи согласились с таким заключением. По мнению Кларка, результаты исследования Уолтона, касающиеся связи метода исследования и степени централизации власти в городских сообществах, были лимитированы ограниченным набором исследований. Кларк с коллегами провел аналогичное исследование, опиравшееся уже на данные по 166 городам, и не обнаружил существенного влияния дисциплинарной принадлежности исследователя и метода исследования на степень централизации власти. По мнению Кларка, «разница в полученных результатах отражает реальные различия между сообществами в большей степени, чем фактор исследователя и метода». Различие между своими выводами и выводами Уолтона Кларк объясняет тем, что в число этих 166 источников попали исследования тех социологов и политологов, которые не участвовали в дебатах между элитистами и плюралистами [Clark et al., 1968: 214–217; Clark, 1972: 51].

результатах исследований. Другие рекомендации Уолтона касаются необходимости продолжения исследования роли таких факторов, как доля экономического потенциала лиц, проживающих за пределами города, и уровень партийной конкуренции, значимость которых была полностью подтверждена его собственным анализом. Уолтон также обратил внимание на важность более систематического изучения динамических (временных) параметров структуры власти, а также взаимосвязи местных публичных структур с государственными институтами более высокого порядка, на что впоследствии также постоянно указывалось в научной литературе. В то же время Уолтон высказал серьезные сомнения в возможности построения надежных генерализаций, связанных с экономическими и демографическими факторами [Walton, 1970: 453–454].

Исследование Терри Кларка интересно тем, что в нем была предпринята попытка выявить структуру власти в разных сообществах и влияние на нее различных факторов *по единой методике* [Clark, 1968b: 576–593]. Исследование было проведено в 22 штатах США, в 51 городе, различавшихся по своим размерам (от 50 тыс. до 750 тыс. человек), по уровню доходов населения, образованию, институциональной структуре публичной власти, активности гражданских организаций и др. При этом в выборку не включались крупные города, обладающие какими-то уникальными характеристиками. В исследовании участвовали работники Национального центра исследования общественного мнения при Чикагском университете¹⁰. Использовались как данные официальной статистики, так и материалы, полученные в ходе интервью. В каждом городе было опрошено по 11 человек, которые не всегда были наиболее активными участниками, но обязательно были *знающими информаторами*. В их число входили: мэр, руководители городских отделений Демократической и Республиканской партий, президент наиболее крупного банка, главный редактор газеты, имеющей наибольший тираж, президент Торговой палаты, президент ассоциации адвокатов, руководитель крупнейшего профсоюза, руководитель департамента здравоохранения, директор программы обновления города и директор фонда поддержки госпиталя [Ibid.: 579].

Информация группировалась вокруг четырех тем: обновление города, выборы мэра, загрязнение воздуха и программа борьбы с бедностью. Их выбор был обусловлен тем, что в данных сферах жизнедеятельности города участвовали разные конфигурации акторов, между которыми возникали разнообразные отношения¹¹. Непосредственная цель иссле-

¹⁰ National Opinion Research Center (NORC).

¹¹ В частности, при выборах мэра имела место мобилизация различных секторов городского сообщества, различающихся по важнейшим показателями — уровню дохода, образования, религиозной принадлежности и т.п. Отношения между

дования — выявить структуру принятия решений в локальных сообществах путем сравнения паттернов влияния в четырех различных сферах городской политики¹².

Для этого Кларк использует «эрзац-решенческий метод». Суть его состоит в том, что выясняется количество основных акторов в каждой из четырех сфер принятия решений и степень их пересечения. При этом принимается во внимание их роль на пяти различных стадиях процесса принятия решений на основе информации, полученной по следующему кругу вопросов:

1. Кто инициировал действия по данной проблеме?
2. Кто поддерживал эти действия?
3. Кто этому противодействовал?
4. Как протекал процесс торга, кто с кем договаривался?
5. Каков был результат, чья позиция в итоге победила?

Накладывая классификацию проблемных сфер на классификацию стадий процесса принятия решений, Кларк получает состоящую из

политическими акторами по вопросам обновления города также обычно выстраивались вокруг традиционных кливиджей; но при этом в центре внимания могли оказаться проблемы распределения средств, полученных от федерального правительства, что придавало политике специфическую направленность. Распределительный аспект выходит на передний план и в вопросах реализации программ по борьбе с бедностью, но в этом случае основными получателями выгоды являются беднейшие слои населения. Иное распределение выгод и издержек характерно для решения проблемы загрязнения среды: значительные жертвы индустриального сектора ради блага сообщества в целом. Две первые проблемы имеют в основном локальный характер и зависят главным образом от местных ресурсов; характер политических отношений по поводу двух других проблем непосредственно связан с распределением внешних ресурсов и отношениями с акторами более высокого уровня [Clark, 1968b: 579–580].

¹² Здесь важно отметить, что Кларк разводит *структуру власти* и *структуру влияния*, что не всегда делают другие исследователи. В его концептуальной структуре «власть» представляет собой *потенциальную способность акторов вызвать изменения в системе* и рассматривается через распределение ресурсов, которые могут быть конвертированы во влияние. «Влияние» — это *осуществление власти, которое вызывает изменения в системе*. Власть, осуществляющаяся через влияние, может быть реализована в конкретном «решении», представляющем собой «выбор из имеющихся альтернативных целей». «Структура власти» представляет собой «типичное (patterned) распределение власти в социальной системе»; она характеризует способность акторов вызвать изменения в данной социальной системе. «Структура влияния» — это «типичное распределение влияния в социальной системе». В соответствии с данными концептуальными дистрикциями Кларк подчеркивает различия в способе и характере исследования власти и влияния: для изучения власти необходимо выяснить распределение ресурсов и потенциальной способности акторов вызвать изменения в системе, в то время как изучение структуры принятия решений следует осуществлять через анализ процесса влияния [Clark, 1968c: 45–47].

20 ячеек матрицу и на основе соответствующих данных выводит индекс централизации для каждого изучаемого города.

Как и в ряде других работ, в основе индекса централизации оказываются два важнейших измерения принятия решений — *участие* (чем больше количество акторов, участвующих в принятии решений, тем выше степень децентрализации структуры принятия решений, и наоборот) и *пересечение* (чем меньше совпадают кластеры акторов в разных сферах принятия решений, тем выше уровень децентрализации). *Индекс централизации представляет собой результат деления общего количества акторов, участвующих в решениях в разных сферах, на число сфер принятия решений в сообществе*¹³. Применив данную процедуру ко всем изучаемым сообществам (51 город), Кларк получил показатели централизации в диапазоне от 3,25 до 9,38 [Clark, 1968b: 580].

Кларк приводит следующий пример, проясняющий суть процедуры. Типичная ситуация, описываемая исследователями как высоко централизованная или монолитная структура: решение инициируется мэром и поддерживается городским бизнесом, в оппозиции профсоюзы и местная газета; превалирует коалиция мэра и бизнеса. Общее количество акторов в данной сфере принятия решений — 4. Если эти четыре актора играют аналогичные роли в других трех проблемных сферах, то в этом случае общее количество акторов остается 4, которое делится на число сфер принятия решений. Получается, что в данном городе показатель централизации будет 1, и он окажется внизу шкалы децентрализации. Другой пример: в каждой из проблемных сфер городской политики в принятии решения участвует 5 разных конфигураций акторов. Общее число акторов получается 20 и при делении на 4 проблемные сферы уровень централизации оказывается равным 5 [Ibid.: 580].

Естественные трудности возникли при учете динамики процесса принятия решений. Как соотнести различные стадии принятия решений? Можно ли считать, что инициация решения более существенна, чем его поддержка, а наличие многочисленной и влиятельной оппозиции подразумевает более децентрализованную систему принятия решений? Кларк в целом склонен утвердительно ответить на эти вопросы. Однако он не решается дифференцировать вес участия на разных этапах принятия решений в силу отсутствия более-менее строгой теории, обосновывающей соотношение значимости стадий принятия решений [Ibid.].

¹³ В пяти сообществах не было дискуссий по проблемам загрязнения воздуха, в двух — по обновлению города и в одной — по программе борьбы с бедностью. Если конкретный человек участвовал в разных сферах принятия решений в разных статусах (например, как лидер местной организации и как местный судья), то его участие считалось участием двух акторов.

Результаты исследования Кларк анализирует в контексте тестирования основных пропозиций, сформулированных им ранее [Clark, 1968d: 91–126]. Основное внимание было уделено тем переменным, которые составляли эти теоретические пропозиции. В силу высокой корреляции переменных между собой была проведена серия процедур фактеризации кластеров переменных и из каждого кластера взяли одну или две наиболее значимые переменные. Далее с помощью регрессионного анализа число переменных было еще более сокращено. В итоге осталось восемь независимых переменных, влияющих на структуру принятия решений (многомерный коэффициент корреляции от 0,705 до 0,840) и две переменные, влияющие на результаты политического процесса. В их числе оказались *численность населения, уровень бедности* (доля населения с доходом менее 3 тыс. долл.)¹⁴, *производственная активность* (доля предприятий, на которых работало более 20 человек), *экономическая диверсификация* (диверсифицированные — недиверсифицированные), *доля высокообразованного населения* (медиана числа лет, затраченных на учебу), *доля католиков в структуре городского населения, активность добровольных гражданских организаций* (в основе лежали данные по доле членов в Лиге женщин-избирателей в каждом городе), *индекс реформирования системы городского управления*¹⁵, *расходы бюджета* (общая величина расходов местных властей на душу населения) и *траты на программы обновления города* (сумма, выделяемая из местного и федерального бюджетов на обновление города на душу населения). В результате была получена первичная матрица корреляции этих двенадцати переменных [Clark, 1968b: 582–583].

В целях тестирования пропозиций и оценки сравнительной значимости каждой переменной Кларк описывает отношения между переменными с помощью путевого анализа¹⁶. В рамках данного анализа он рассматривает 6 переменных, относящихся к демографическому составу и экономической базе городского сообщества (численность населения, уровень бедности, производственная активность, экономическая диверсификация, уровень образования и процент католиков), как константы

¹⁴ Кларк обнаружил сильную корреляцию между доходом менее 3 тыс. долл., образованием менее 5 лет, долей безработных и долей не белого населения. Поэтому данный кластер был представлен переменной дохода до 3 тыс. долл.

¹⁵ Index of governmental reformism; в его основе — наличие или отсутствие трех характеристик, ассоциирующихся в США с «реформированной системой управления» — профессионального городского менеджера, непартийных выборов, единых избирательных округов.

¹⁶ Путевой (path) анализ представляет собой процедуру презентации каузальной модели отношений между набором разных переменных. Путь коэффициенты варьируются от +1 до -1; минус означает негативное влияние [Clark, 1968b: 582–583].

и последовательно рассматривает влияние этих независимых переменных на 5 зависимых переменных, т.е. на уровень активности добровольных гражданских организаций, форму городского управления, структуру принятия решений, общие расходы бюджета и траты на программы обновления города.

Наиболее значимыми в контексте сравнительных исследований представляются данные о *структуре принятия решений*, причинах и факторах, ее обуславливающих, а также о ее влиянии на эффективность управления в городе (см. табл. 1).

Таблица 1

Корреляция и путевые коэффициенты для зависимой переменной: децентрализованная структура принятия решений (Y) [Clark, 1968b: 585]

Зависимая переменная: децентрализованная структура принятия решений (Y)		
Независимая переменная	Корреляция независимого порядка	Путевой коэффициент
Индекс реформирования системы городского управления: W	-,548	-,586
Экономическая диверсификация: X ₄	,347	,477
Индустриальная активность: X ₃	-,008	-,213
Уровень бедности: X ₂	-,031	-,220
Доля высокообразованного населения: X ₅	-,332	-,061
Активность добровольных гражданских организаций: V	-,275	,105
Численность населения: X ₁	,384	,066
Доля католиков: X ₆	,254	,000
Остатки	...	,676

R = ,738 доля объясненной дисперсии = 55%

Y* = 11,5429 + ,0000 X₁ - ,0462 X₂ - ,0393 X₃ + 1,3340 X₄ - ,2062 X₅ + ,0012 V - ,6959 W
 (,000001) (0,273) (,219) (,3751) (,2254) (,0015) (,1748)

* Нестандартизированные коэффициенты регрессии; в скобках — стандартная ошибка.

В целом результаты исследования подтвердили основную общую пропозицию Кларка, описанную и обоснованную им в ряде работ: *чем больше горизонтальная и вертикальная дифференциация в социальной системе, тем сильнее дифференциация между потенциальными элитами, и тем более децентрализованной является структура принятия решений, которая без установления интегративных механизмов приводит*

к менее координированным отношениям между секторами и более низкому уровню результатов управления [Clark, 1968d: 92; 1968b: 581–582, 591]. Данная общая формула складывается из нескольких составляющих, которые также были представлены в виде отдельных пропозиций и протестированы. Горизонтальная дифференциация основных структур городского сообщества выражается у Кларка в показателях экономической диверсификации и индексе реформирования системы управления, а также ассоциируется с численностью населения. Дифференциация между элитами, хотя и не была замерена непосредственно, получила отражение в показателях активности добровольных гражданских организаций, которая характеризует степень развития потенциальных элитных групп за пределами партийных и бюрократических структур; эти потенциальные элитные группы в определенный момент могут быть активно вовлечены в процесс принятия политических решений [Clark, 1968b: 591].

Все указанные выше переменные используются Кларком для формулирования набора конкретных пропозиций в отношении их связи с характером принятия решений в городском сообществе. Относительно размера города Кларк, как и ряд других исследователей, обосновал следующую гипотезу: *чем больше число жителей города, тем более децентрализованная структура принятия решений* [Ibid.: 585]¹⁷. Не все эмпирические исследования обнаруживали наличие этой зависимости, особенно, если изучалось сравнительно немного городов. Но у Кларка данная пропозиция была уверенно подтверждена. Как и другие исследователи, Кларк не переоценивает значимость фактора численности как таковой, а подчеркивает, что *рост населения усиливает дифференциацию всего спектра институтов городского сообщества* — экономических, политических, культурных и др.

Более значимой для Кларка представляется *степень дифференциации в экономической сфере*. Соответствующую пропозицию Кларк формулирует следующим образом: *чем более диверсифицированы экономические структуры сообщества, тем более децентрализована структура принятия решений*. Предположение о зависимости структуры принятия решений от степени диверсификации экономической структуры высказывали многие исследователи¹⁸, но в большинстве случаев эмпи-

¹⁷ Более полный вариант пропозиции: *чем больше число жителей общности, тем сильнее структурная дифференциация, тем сильнее дифференциация между потенциальными элитами и тем более децентрализованная структура принятия решений* [Clark, 1968d: 97].

¹⁸ Влияние экономической дифференциации на структуру власти в городе обосновывается следующим образом: диверсификация экономики создает основу для диверсификации ресурсов власти и формирования многих центров власти со своими конфигурациями ресурсов. В этих секторах формируются потенци-

рического подтверждения данной пропозиции не было, в том числе и в сравнительных исследованиях Дж. Уолтона (см. выше) и Клэр Гилберт [Gilbert, 1968: 152–153]. Однако в исследовании самого Кларка пропозиция полностью подтвердилась [Clark, 1968b: 586].

Дифференциация в сфере публичных (политических) институтов представляется менее очевидной, чем экономическая диверсификация. Оценивая ее с помощью *индекса реформирования системы городского управления*, Кларк тем самым тестирует ряд отдельных пропозиций, связанных с институциональным устройством местной власти и характером муниципальных выборов. Кларк считает, что *более реформированная система управления должна способствовать установлению более централизованной системы принятия решений*. Он объясняет это тем, что она менее дифференцирована, в большей степени способствует интеграции сообщества и фактически представляет собой единую подсистему. В частности, выборы, в которых кандидаты не ассоциируются с политическими партиями (nonpartisan elections), способствуют формированию элитистской структуры власти, поскольку они в целом выгодны более организованному и обеспеченному сегменту городского сообщества по сравнению с менее обеспеченными и экономически успешными группами¹⁹; поддерживает элитистские тенденции и структура местного самоуправления, в которой ключевую роль играют назначенные менеджеры. Была подтверждена и связь между уровнем реформированности институтов управления и степенью его централизации; при этом индекс реформированности оказался наиболее сильным фактором централизации из всех факторов, представленных в его модели [Ibid.: 586].

альные элиты, которые могут мобилизовать ресурсы секторов для участия в принятии решений. Потенциал отдельных секторов может не реализоваться и не сформировать потенциальные элитные группы; или же элиты могут не осуществлять мобилизацию соответствующих секторов. Однако в целом диверсификация предрасполагает децентрализацию и плюрализм [Clark, 1968d: 92–93; Aiken, 1970: 498].

¹⁹ Кларк считает, что здесь действует по крайней мере три фактора: 1) явка на непартийные выборы ниже, чем на партийные в силу их меньшей идеологической нагруженности. В этом случае выигрывают более привилегированные социальные страты, поскольку им нужно меньше дополнительной мотивации, чтобы прийти на избирательные участки, чем представителям низших страт; 2) при непартийных выборах кандидаты становятся более зависимыми от организаций бизнеса и помощи влиятельных людей, поскольку не имеют возможности получить поддержку от партии; 3) в отсутствие четкой ассоциации кандидата с политической партией большее значение приобретает контроль над СМИ (а он концентрируется в руках представителей высших страт), от которого зависит возможность обеспечения кандидата необходимой информационной поддержкой [Clark, 1968d: 108–109].

Реформированность институтов городского управления, в свою очередь, сильно коррелирует с образовательным уровнем населения: более реформированная система имеет место в городах с более высоким уровнем образования. Между тем одна из пропозиций Кларка гласит: *чем выше образовательный уровень населения, тем более плюралистичной является структура принятия решений* [Clark, 1968d: 119]²⁰. Негативная корреляция между уровнем образования и децентрализацией, наблюдаемая в первичной матрице корреляции, исчезает, когда начинают учитываться другие переменные модели (путевой коэффициент). Тем не менее результаты исследования не подтверждают данную пропозицию.

Другая переменная, тесно связанная с образованием населения, — *уровень активности гражданских добровольных организаций*. Соответствующая пропозиция Кларка — *чем выше представленность (density) добровольных организаций, тем более децентрализованная структура принятия решений* [Ibid.: 115]²¹ — также не была подтверждена результатами исследования²². В целом оказалось, что высокий уровень образования позитивно коррелирует как с реформированием системы управления, так и с уровнем гражданской активности. Но если первый фактор стимулирует централизацию системы принятия решений, то второй — скорее способствует формированию плюралистической структуры власти [Clark, 1968b: 586].

Наконец, не была подтверждена и пропозиция относительно связи между уровнем промышленного развития города и децентрализацией — *чем выше степень промышленного развития общности, тем более децентрализованная структура принятия решений*²³. Скорее, как

²⁰ Объяснение очень простое: в странах, где система образования формирует демократические (плюралистические) ценности, степень их усвоения будет зависеть от уровня образования [Clark, 1968d: 119].

²¹ Кларк исходит из того, что плюралистическая система естественным образом опирается на структурные предпосылки соревнования элит и возможности граждан оказывать влияние на принятие решений в сообществе. Само по себе наличие разных групп не обуславливает плюрализм в принятии решений; возможность участия реализуется через различные организации [Ibid.: 114–115].

²² Кларк обнаружил негативную корреляцию между уровнем активности и децентрализацией структуры принятия решений, тогда как в каузальной модели (путевой коэффициент) отношение между переменными было позитивным, хотя и довольно слабым. Поэтому Кларк не считает, что данный фактор совсем не влияет на структуру принятия решений [Clark, 1968b: 591].

²³ Связь между индустриализацией и децентрализацией объясняется следующим образом: индустриализация ведет к росту горизонтальной дифференциации и снижает вертикальную дифференциацию, стимулируя тем самым менее централизованную систему принятия решений [Clark, 1968d: 107].

показывает путевой коэффициент, имеет место обратная связь. Однако Кларк не считает, что есть основания для таких выводов. Он отмечает, что, с одной стороны, по международным стандартам США представляют собой высокоразвитую индустриальную державу. С другой стороны, более важными являются следствия индустриализации — уровень благосостояния, возможности и условия отдыха, образование, более гармоничные социальные отношения, а не индустриализация как таковая; поэтому если возникает какой-то разрыв между индустриализацией и ее последствиями, то и связь, постулируемая в данной пропозиции, не видна. Одним из возможных решений проблемы является переформулирование пропозиции таким образом, чтобы она касалась не отдельных городов, а более крупных регионов или целых стран. Другой стратегией может стать развитие сравнительных исследований, включающих городские сообщества менее развитых стран [Clark, 1968b: 586–587; 1968e: 463–478].

Наряду с тестированием пропозиций, касающихся влияния различных факторов на структуру принятия решений, Кларк рассматривает и ряд других гипотез. Наибольший интерес в этой связи представляют результаты его исследования *управленческой эффективности принятия решений*. Одна из пяти общих пропозиций Кларка (пропозиция 2)²⁴ гласит: *чем более централизованной является структура принятия решений, тем более предсказуемы результаты принятия решений, и тем больше они выражают ценности и интересы данного сектора*. Если структура принятия решений децентрализована, то вероятно наличие значительного количества коалиций, которые могут инициировать и добиваться принятия различных решений. В этом случае значительно труднее предвидеть результаты процесса принятия решений, чем в сообществах с более централизованной системой принятия решений, где сравнительно небольшое количество акторов определяет большинство основных решений. Естественно, что в последнем случае выше веро-

²⁴ Первая общая пропозиция, касающаяся связи между социальной дифференциацией и структурой принятия решений, уже рассматривалась выше. Пропозиция 3: *Чем более значима функция, выполняемая определенными членами сообщества, тем больше члены сообщества из этого сектора включены в принятие решений, и тем больше результаты принятия решений выражают ценности и интересы данного сектора*. Пропозиция 4: *Чем больше ресурсов у определенного сектора сообщества, тем больше акторов из этого сектора участвует в принятии решений и тем больше результаты принятия решений выражают ценности и интересы данного сектора*. Пропозиция 5: *Чем выше обменная стоимость ресурсов, которыми обладает определенный сектор сообщества, тем больше акторов из этого сектора участвует в принятии решений и тем больше результаты принятия решений выражают ценности и интересы данного сектора* [Clark, 1968d: 122–123].

ятность того, что решения будут непосредственно отражать интересы доминирующих акторов и сектора, который они представляют [Clark, 1968d: 94].

Однако, как и по ряду других пропозиций, *результаты исследования не подтвердили наличие положительной связи между степенью централизации принятия решений и его эффективностью*. Наоборот, в обеих сферах принятия решений (общие расходы бюджета и траты на программы обновления города) результаты оказались прямо противоположными сформулированной пропозиции. Но поскольку некоторые другие исследования [Hawley, 1968: 393–406; Gamson, 1966a: 71–81; Rosenthal, Crain, 1968: 215–242] ее подтверждали, Кларк посчитал, что пропозиция не является ложной; скорее она «не является законченной» и «может относиться к определенным типам решений» [Clark, 1968b: 587]. Принятие решений по вопросам фторидизации воды, десегрегации школ и обновления города, на исследование которых ссылается Кларк, отличались от решений, изучаемых самим Кларком, своей *хрупкостью* (fragility): во всех этих сферах возникали очень большие трудности в осуществлении принятых решений, поскольку для многих жителей проблемы были новыми, а некоторые группы продолжали бороться против уже принятых решений. Кларк считает, что в децентрализованных сообществах небольшая группа недовольных быстрее привлечет на свою сторону лидеров или потенциальных лидеров, чем в более централизованных, где лидеры настолько сильны, что могут проигнорировать мягкую оппозицию. В неустоявшихся вопросах активная оппозиция даже небольшой группы недовольных может отложить или даже остановить реализацию решения, и слабая власть (или власть, которая вынуждена опираться на поддержку многих групп) будет иметь больше проблем с выполнением решения, чем сильная. Поэтому Кларк несколько корректирует свою пропозицию: *эффективность принятия решений по хрупким (неустоявшимся) проблемам будет выше в более централизованной системе принятия решений* [Ibid.: 588].

Однако с течением времени происходит привыкание к новым программам и темам; последние становятся менее хрупкими, что отражается на эффективности принятых решений. В более определенных (традиционных) проблемах, таких как формирование бюджета или принятие программы обновления города, компромисс обычно ведет не к патовым ситуациям (как в неустоявшихся проблемах), а к модификации и дальнейшему развитию принятых программ. Многие группы стремятся использовать решения в данных сферах в своих интересах, и в более децентрализованных системах их влияние выше. Поэтому Кларк формулирует и вторую модификацию данной пропозиции: *эффективность принятия решений по устоявшимся проблемам в более централизованной системе принятия решений будет ниже* [Ibid.].

Как видно из вышесказанного, результаты сравнительных исследований Уолтона и Кларка, как и результаты исследований других представителей политической науки и социологии, оказались неоднозначными: какие-то пропозиции были подтверждены, какие-то нет. Что делать в тех случаях, когда пропозиции не подтверждаются? Кларк посчитал возможным скорректировать некоторые пропозиции, а в отношении ряда других призвал к более активной проверке. В этой связи интерес представляют попытки обобщения уже проведенных (обобщающих) сравнительных исследований по наиболее значимым факторам. Сам Кларк представил сравнительные данные по четырем исследованиям, в числе которых кроме рассмотренных выше исследований самого Кларка и Уолтона были исследования Клэр Гилберт и Майкла Айкена (см. табл. 2).

Таблица 2

Связь между характеристиками общности и децентрализацией власти [Clark, 1972: 23]

	Гилберт	Уолтон	Айкен	Кларк
Численность населения	+	0	0	+
Экономическая диверсификация	0	0	0	+
Высокая доля экономического потенциала, принадлежащего нечленам данного сообщества		+	+	
Индустриализация	0	0	0	0
Наличие военных объектов				—
Индекс реформированности системы управления				—
Непартийные выборы	—			
Наличие городского менеджера	0	0	—	
Прямые выборы мэра			+	
Соревнование партий		+		+
Активность добровольных организаций				±
Образовательный уровень населения	0		0	±

Обозначения:

— позитивная связь,

— негативная связь,

0 — отсутствие значимой связи,

± — смешанные результаты, зависящие от выбора модели,

Пропуск — связь не устанавливалась.

Как видно из таблицы, не только многие пропозиции оказались неподтвержденными, но и результаты разных обобщающих (!) исследований оказались весьма различными. Поэтому вполне резонно согласиться с приведенным выше утверждением Уолтона о том, что состояние исследований в данной области не позволяет делать каких-либо окончательных выводов [Walton, 1970: 453]. При этом следует признать, что, несмотря на неопределенность результатов, попытки поиска и систематизации факторов, определяющих структуру власти в городских сообществах, имеют смысл.

XV. Опыт использования многомерных моделей власти: исследования Мэтью Кренсона в Гэри и Восточном Чикаго и Джона Гэвенты в Клеар Фолк Уэлли

Вэмпирической социологии власти исследование американского социолога Мэтью Кренсона [Crenson, 1971] претендует на первенство в использовании так называемой двухмерной (в терминах С. Льюкса) концепции власти, сформулированной в статьях американских политологов П. Бахраха и М. Бараца [Bachrach, Baratz, 1962: 947–952; 1963: 641–651]. Последние указали на необходимость выхода за пределы традиционного ограничения власти процессом принятия политических решений и учета «второго лица власти», выражающего собой способность субъекта ограничить сферу принятия решений «безопасными» проблемами («непринятие решений»). Данная концепция (вместе с «трехмерной» концепцией С. Льюкса) стала предметом острых дискуссий, что стимулировало стремление применить новые модели в эмпирическом исследовании. Сами создатели «двухмерной» концепции власти Бахрах и Барац во второй половине 1960-х годов предприняли попытку выявить и продемонстрировать некоторые формы «непринятия решений» в г. Балтиморе (США) [Bachrach, Baratz, 1970]; однако она не вызвала заметного интереса научной общественности. Поэтому именно исследование Кренсона по праву считается наиболее обстоятельным и фундаментальным эмпирическим исследованием, в котором фактически тестировалась валидность новой концептуальной схемы.

Кренсон был убежден, что плюралистический подход оказался «нечувствительным к проявлениям непроницаемости (impenetrability) политической системы»; несмотря на наличие политических организаций и групп, политическая система на самом деле остается более «упоря-

доченной», чем ее представляли Р. Даль и другие плюралисты, в том смысле, что не все группы обладают возможностью иметь каналы выражения своих интересов и представителей, которые могли бы озвучить их претензии к социальному устройству и (или) политическому курсу [Crenson, 1971: 20]. Поэтому Кренсон предлагает расширить традиционные способы изучения политической власти путем включения в ее сферу определенных «несобытий» (non-events). Не все обсуждаемые проблемы, подчеркивает он, являются самыми важными; во многих случаях «действительным предметом исследования является не политическая активность, а политическая неактивность» [Ibid.: vii, 26]. Теоретико-методологическое основание исследования Кренсона строится непосредственно на концепции «непринятия решений» Бахраха и Бараца, а также на идеях Э. Шетшнейдера, указавшего на наличие «предрасположенности» (bias) политических институтов к воспроизводству одних политических конфликтов и подавлению других, поскольку «организация есть мобилизация предрасположенности» [Schattschneider, 1960: 71].

Предметом исследования М. Кренсона стала экологическая сфера городской политики, решение проблем загрязнения воздуха. Изучая ситуацию, сложившуюся в ряде американских городов, Кренсон обнаружил, что вопросы охраны окружающей среды решаются в них по-разному: в одних городах достаточно быстро и эффективно были приняты законодательные меры по ограничению загрязнения среды, в других ситуация оказалась иной, несмотря на то что уровень загрязнения оставался очень высоким. Чем обусловлены различия между городами относительно решения данной проблемы? Почему в ряде городов проблема загрязнения воздуха была поднята с большим опозданием и (или) не получила достаточного внимания со стороны тех, кто принимает политические решения, т.е. *не стала политической проблемой*? Такова сформулированная Кренсоном цель его эмпирического исследования [Crenson, 1971: vii].

Кренсон предположил, что различия между городами по отношению к указанной проблеме обусловлены не (только) социальными характеристиками населения, но и уровнем загрязненности атмосферы. Он исходил из убеждения (по его признанию, ценностно-нагруженного, но не утрачивающего в силу этого валидности) о том, что загрязнение окружающей среды в целом заслуживает значительно большего внимания общественности, чем наблюдаемое в ряде американских городов. Гипотеза Кренсона заключалась в том, что *относительное бездействие в сфере принятия политических решений по данным проблемам стало результатом скрытого политического влияния (власти)*. Поэтому его исследование сфокусировалось на поиске проявлений этих скрытых ме-

ханизмов власти, установлении каузальной связи между ними и степенью эффективности решения проблем загрязнения воздуха. При этом Кренсон, разумеется, допускает, что причиной невнимания к проблемам окружающей среды может быть апатия, никак не связанная с политическим влиянием каких-то групп или институтов.

В отличие от исследования проблем, включенных в повестку дня и ставших объектом публичной политики, изучение «несобытий» — проблем, не включенных в повестку и (или) не ставших предметом интенсивных политических дискуссий, не могло быть осуществлено на основе анализа различных видов активности в сфере принятия решений. Обязательным условием выявления данной формы политической власти Кренсон считает сопоставление влияния факторов, воздействующих на политическую ситуацию в различных городах. В соответствии с этим Кренсон вырабатывает общий дизайн исследования и определяет спектр эмпирических данных, по которым можно судить о наличии или отсутствии «второго лица власти».

Исследование опирается на 1) данные, полученные в результате изучения ситуации в двух американских городах штата Индиана — Гэри и Восточном Чикаго, и на 2) результаты исследования, проведенного Национальным центром по изучению общественного мнения в 1966–1967-х годах¹.

В ходе своего исследования Кренсон обнаружил, что в Восточном Чикаго действия по улучшению качества воздуха стали предприниматься значительно раньше, а принятые меры оказались гораздо эффективнее, чем в Гэри; между тем уровень загрязнения, а также основные параметры социальной, этнической и демографической структур в городах были примерно одинаковыми. В частности, в Восточном Чикаго действия по очищению атмосферы начались еще в 1919 г., тогда как в Гэри — только после 1962 г. Различие между городами Кренсон объяснил не «естественной инерцией», как тогда считали многие, а политическим влиянием высокоресурсного актора, который не принимал активного участия в публичной политике по данному вопросу, но сумел реализовать свои

¹ В ходе исследования были опрошены формальные лидеры в 51 американском городе — по 10 человек в каждом. Респондентами выступали мэры городов, руководители местных организаций и отделений партий, редакторы ведущих газет, руководители Палат коммерции и др., которым была задана серия вопросов о городской политике и отношении к проблемам загрязнения воздуха. На основе ответов респондентов были выстроены оценки некоторых важных для исследования параметров — активности/неактивности различных субъектов городской политики в вопросах, касающихся загрязнения среды, степени «политической проблематизации» (issue-ness) вопроса о защите городов от загрязнения, уровня влияния различных акторов на решение данного вопроса и др.

интересы с помощью ряда структурных преимуществ, заложенных в социально-политической системе, и в силу действия «правления предвиденных реакций»², повлиявших на политическую активность других субъектов городской политики.

Таким актором стала крупная сталелитейная корпорация «Ю.С. Стил», полностью доминировавшая в экономике Гэри; она фактически создала этот город и во многом определяла уровень благосостояния граждан. Компания, естественно, была заинтересована в блокировании попыток эффективного политического решения проблемы, поскольку принятие законов, ограничивающих уровень загрязнения воздуха, неизбежно вызывает дополнительные траты. Но ей удавалось обходиться без каких-либо действий и активного участия в публичной политике по данным вопросам. Кренсон показывает, что тактика корпорации заключалась в том, чтобы не обозначать своей позиции по проблемам загрязнения воздуха; тем самым ее трудно было упрекнуть в том, что она препятствовала принятию соответствующего законодательства или вмешивалась в решение городских проблем. «Правление предвиденных реакций» проявлялось в том, что многие акторы, участвовавшие или заинтересованные в их решении (мэры Гэри, руководители коммерческих организаций, исследовательский институт, устанавливавший уровень и источники загрязнения воздуха в городе, и др.), «держали в уме» интересы корпорации, считали невозможным и (или) нецелесообразным выступать против них. Вследствие «репутационной власти» компании многие городские политики и лидеры бизнеса не хотели занимать четкие позиции в отношении способов решения проблемы загрязнения воздуха, предлагаемые резолюции и решения в итоге оказывались «более слабыми», чем хотелось бы их авторам³, а само обсуждение проблемы началось значительно позднее, чем во многих аналогичных городах [Crenson, 1971: 77–78]. Кренсон подробно описывает трудности, с которыми столкнулись инициаторы принятия законодательства по ограничению загрязнения воздуха, попытки всячески затянуть процедуру обсуждения проблемы, снять с компании основную ответственность за загрязнение воздуха путем пропаганды идеи о преимущественно бытовом загрязнении (угольные печи в домах), сделать проект «реальным» (т.е. факти-

² Напомним, что термин «правление предвиденных реакций» (the rule of anticipated reactions) был впервые использован К. Фридрихом для объяснения тех случаев осуществления власти, где объект действует в соответствии с предполагаемыми намерениями субъекта, предвидя его реакции.

³ Например, предвидя трудности, которые будут созданы для компании в результате принятия законодательства по загрязнению воздуха, и не желая вступать с ней в конфликт, мэр города Анжелидис «выбирал» между «робким регулированием» и «отсутствием регулирования» [Crenson, 1971: 70].

чески отложить возможность серьезного ограничения промышленного загрязнения воздуха на будущее) и т.д.

Другим фактором, существенно затруднявшим борьбу против загрязнения воздуха, Кренсон посчитал наличие в Гэри сильной партийной организации. Как это ни покажется странным сегодня, партии в то время не ставили экологические проблемы во главу угла, поскольку те не вписывались в традиционную «машинную» стратегию: реализация экологических проектов не давала партиям каких-то ощутимых выгод в борьбе за власть, поскольку это было выгодно всей общности или, по крайней мере, ее большинству, что не соответствовало партикуляристским ориентациям партий [Ibid.: 17].

В Восточном Чикаго ситуация была существенно иной, что Кренсон объяснил отсутствием влиятельного актора, аналогичного «Ю.С. Стил». В нем «репутационная власть» промышленных компаний была слабее, поскольку город в отличие от Гэри не был созданием одной компании, а находящиеся в нем индустриальные фирмы отнюдь не всегда действовали как единое целое. Потенциал «правления предвиденных реакций» ограничивался и тем обстоятельством, что возможности расширения промышленного производства в городе были практически исчерпаны, что, в свою очередь, позволяло не беспокоиться по поводу возможной утраты рабочих мест. Партийное влияние на политику в Восточном Чикаго также было существенно слабее; в то же время граждане имели больше возможностей выражать свои претензии по поводу загрязнения атмосферы, а их лидеры оказались более активными и умелыми в решении политических вопросов. Сказалась и несколько различная роль федерального правительства и правительства штата в решении проблемы загрязнения воздуха в сравниваемых городах [Ibid.: 80–81].

Вместе с тем Кренсон обнаружил и общие моменты в городской политике, касающиеся решения вопросов загрязнения среды. В частности, в обоих городах тему поднимали в основном «политические аутсайдеры», действовавшие отдельно от Демократической партии — «мотора городской политики»; продвижение проблемы в публичном пространстве не имело серьезной организационной поддержки, а инициаторы оказались не (достаточно) мобилизованными для ее решения. При этом наиболее влиятельная оппозиция экологическим проектам концентрировалась в индустриальных организациях [Ibid.: 83].

Во второй части исследования, основанной на интервью с политическими лидерами, Кренсон сосредоточил внимание на тестировании гипотез, сформировавшихся в результате изучения ситуации в Гэри и Восточном Чикаго. По результатам опроса политических лидеров Кренсон составил общую картину отношения различных акторов к проблемам

защиты окружающей среды, сравнивая его с отношением этих акторов к другим городским проблемам, в частности к проблемам бедности. Оказалось, что интерес к проблемам защиты окружающей среды в целом значительно ниже, чем к проблемам бедности; при этом поддержка экологических проектов по сравнению с поддержкой программ по преодолению бедности оказалась «сравнительно распыленной». Это подтвердило высказанную им ранее гипотезу о том, что «распыленность» выгод от реализации программ против загрязнения воздуха в городском социуме снижает мотивацию отдельных акторов (например, партий) по их активному продвижению. Конфигурация оппозиции в отношении ужесточения контроля за загрязнением окружающей среды также оказалась существенно иной в сравнении с оппозицией к проектам по снижению бедности: последняя была значительно менее концентрированной, тогда как оппозиция экологическим проектам сосредоточилась в двух центрах — среди промышленников и в Торговой палате. Таким образом, «распыленная» поддержка и концентрированная оппозиция экологическим проектам отражают характер выгод и издержек, сопутствующих их реализации [Crenson, 1971: 88–89], что во многом объясняет трудности, возникшие у инициаторов движения.

В ходе анализа данных был подтвержден и другой вывод, сделанный Кренсоном на основе сравнения роли индустриальных акторов в Гэри и Восточном Чикаго: в тех городах, где доминирующие позиции занимают акторы, несущие потери от реализации экологических проектов (это прежде всего владельцы и управляющие промышленными предприятиями), «проблематизация» темы будет невысокой, а многие заинтересованные акторы их не иницируют и даже не поддерживают. Кроме того, Кренсон выявил зависимость между решением проблемы и степенью приоритетности экономического развития в городе: «там, где развитие бизнеса и индустрии является центром местной политики, проблема грязного воздуха обычно игнорируется» [Ibid.: 165]. Была выявлена и связь между степенью влияния промышленных групп и уровнем загрязнения атмосферы в городе: в городах с относительно невысоким уровнем загрязнения воздуха их (негативное) влияние обычно обнаруживается на более поздних стадиях, тогда как в сильно загазованных городах, где издержки на очистку воздуха для промышленников изначально очевидны, тихое сопротивление проектам начинает формироваться с самого начала их инициации [Ibid.: 120–121].

Результаты опроса подтвердили наличие негативной связи (ранее обнаруженной в Гэри и Восточном Чикаго) между сильной партийной организацией и степенью поддержки экологических проектов во многих американских городах, обусловленной стремлением партий монополизировать политические инициативы [Ibid.: 91–92]. Другой важный факт,

выявившийся в ходе интервью, заключался в том, что если в городах принимались постановления по защите воздуха от загрязнения, то оппозиции уже не удавалось отменить или изменить их. Поэтому главный шанс оппозиции заключался в недопущении включения проблемы в политическую повестку дня [Ibid.: 90].

Касаясь способов определения политического влияния тех или иных групп, Кренсон признал, что репутационный метод имеет известные недостатки, на которые вполне резонно указали оппоненты (трудности в достижении единого понимания ключевых понятий, используемых исследователями и респондентами, определение влияния на основе субъективных суждений, а не объективных фактов, и др.), однако для данного случая, в котором именно репутационная власть выступает основным предметом исследования, эти трудности не являются непреодолимым препятствием [Ibid.: 112].

Характеризуя исследование Кренсона в целом, С. Льюкс определяет его как вполне успешную попытку применить на практике многомерную модель политической власти, которая «находится на границе между двухмерной и трехмерной концепциями». С одной стороны, это двухмерное исследование в духе Бахраха и Бараца, с другой — оно начинает выходить за пределы двухмерной модели в трех основных аспектах. Во-первых, принятие решений не ограничивается поведением акторов; во-вторых, методология исследования не является «индивидуалистической», а учитывает и «институциональную власть»; в-третьих, Кренсон обращает внимание на фактор «неартикулируемой идеологии в политических институтах» — даже в тех, которые выглядят вполне нейтральными. Главное достоинство анализа Кренсона заключается в том, что оно построено на вполне валидной идее о том, что люди, при прочих одинаковых обстоятельствах (подразумевая, что контроль за загрязнением воздуха не обязательно ведет к росту безработицы), предпочтут жить в чистой среде, даже если они и не артикулируют это предпочтение [Lukes, 1974: 42].

Исследование Джона Гэвенты по праву считается одним из лучших в ряду исследований власти в городских сообществах: в нем не только собран богатый эмпирический материал, но и использована интересная модель власти, созданная им на основе «трехмерной» концепции Стивена Льюкса. Выбор темы и модели исследования был не случаен: Гэвента был учеником Льюкса и не понаслышке знал район Клеар Фолк Уэлли, ставший предметом изучения.

Этот район в Аппалачах представляет собой «часто упускаемый из виду сегмент “другой Америки” — преимущественно белой и сельской, низшего и рабочего класса» [Gaventa, 1980: 34]. Это место, богатое полез-

ными ископаемыми, однако люди живут бедно: уровень безработицы высок, а доходы населения существенно ниже, чем в среднем по стране. Но бедность населения не сопровождается активным выражением недовольства, хотя значительную часть населения составляют шахтеры, которые во многих других местах активно выступают против сложившейся системы распределения экономических и социальных благ.

Почему люди не пытаются открыто защищать свои интересы? Ведь именно бедные и обездоленные, казалось бы, должны более активно бороться за изменение существующей системы. Однако реальная политическая практика свидетельствует о том, что отсутствие образования, низкий профессиональный статус и скромные доходы препятствуют участию, тогда как более успешные группы оказываются и более вовлеченными в различные виды политической деятельности [Gaventa, 1980: 39–40].

Предыдущие исследования ситуации в данной местности опирались главным образом на плюралистические интерпретации проблемы. Отделяя изучение абсентеизма от исследования власти, его сторонники объясняли низкий уровень участия спецификой политической культуры и соответствующими качествами, присущими жителям данной территории. Отмечалось «отсутствие гражданской ответственности» как «логическое следствие традиционной социальной организации в Аппалачах, опирающейся на семью и культуру индивидуализма как ценности». Исследователи видели проблему не в степени открытости и восприимчивости политических институтов, а в неспособности людей принять и поддерживать фундаментальные основания демократического общества. Поэтому в качестве рекомендаций преобладали суждения о необходимости «развивать не столько регион, сколько проживающих в нем людей» [Ibid.: 40].

Данные выводы показались Гэвенте неубедительными, что стимулировало поиск более адекватного объяснения. Суть его состоит в следующем: *покорность населения, его неготовность активно бороться за свои интересы есть результат осуществления власти. «Власть развивает и поддерживает покорность объекта власти; выступления против власти возможны (только) при изменении властных отношений»* [Ibid.: vii]. Гэвента хочет понять, каким образом в ситуациях явного социального неравенства достигается покорность бедных и обездоленных [Ibid.: 4]. Принимая и развивая «трехмерную» концепцию власти, он уделяет специальное внимание *взаимодействию* «измерений» власти⁴, фокусируя внимание на «третьем лице власти», связанном с формированием ценностей и убеждений людей.

⁴ В этом состоит главная теоретико-концептуальная новация Гэвенты, его вклад в развитие льюксовского подхода.

Так же как и Кренсон, Гэвента начинает исследование с изучения истории формирования властных отношений в регионе. Это позволило ему показать преемственность власти, процесс воспроизводства властных отношений на протяжении длительного времени и зависимость политических установок и поведения людей от функционирования власти. До XIX в. общественная жизнь в Центральных Аппалачах развивалась сравнительно медленно, а регион оставался относительно изолированным. В конце века он привлек внимание людей, разглядевших его большой экономический потенциал и возможности успешного вложения денег. Главным фактором развития Клеар Фолк Уэлли стало создание «Американской ассоциации» — компании, собственниками которой была группа бизнесменов из Лондона. Компании удалось быстро приобрести основные ресурсы территории — земли и ее природные богатства⁵, что существенно изменило общественные отношения в регионе. Гэвента подробно описывает «колонизацию» региона, появление городов и структурирование социального неравенства. Высший класс Клеар Фолк Уэлли составили собственники компании, проживавшие главным образом в Англии; их интересы представляли в основном управляющие предприятиями. К концу XIX в. сформировался и небольшой средний класс (профессионалы, предприниматели и торговцы), а основную массу жителей составлял низший класс, в который входили рабочие, строители и шахтеры, пришедшие в основном из сел или других рабочих городов; при этом вертикальная мобильность была крайне низкой [Ibid.: 57]. Практически неограниченная экономическая власть компании помогла ей создать и политический класс, который ее всячески поддерживал.

Гэвенту интересуют прежде всего источники и проявления каждого из трех «измерений» власти и их взаимодействие в Клеар Фолк Уэлли. Он достаточно убедительно показывает, что первое измерение власти — способность правящего класса навязать свою волю в условиях открытого конфликта интересов — имело место, главным образом, на начальных этапах формирования властных отношений. Например, на первых выборах в 1890-х годах, во время судебных процессов, при принятии решений по установлению определенных процедур и т.д. Хотя в этот период и были приняты некоторые законы, защищающие экономические права бедных (которые, однако, нередко оставались на бумаге), политика в целом осуществлялась в интересах собственников [Ibid.: 60–61].

⁵ Это было сделано, разумеется, несправедливыми путями: земли скупались за бесценок, при этом в отношении неуступчивых использовались сила и принуждение. Однако впоследствии неравное распределение ресурсов стало восприниматься как естественное, отражавшее характер сложившейся в то время ситуации, и объясняться «невежеством жителей гор» [Gaventa, 1980: 55].

Позднее социальный конфликт все чаще разрешался с помощью второго и третьего «лиц» власти [Gaventa, 1980: 253]. В частности, «второе измерение власти» проявлялось в том, что недовольство бедных существующей ситуацией так и не достигало сферы публичного обсуждения и принятия решений. Гэвента объясняет это прежде всего результатом предвидения потенциальными оппозиционерами своего возможного (наиболее вероятного) поражения в случае открытого противостояния с властью имущими. Он не считает данную ситуацию следствием «фатализма традиционной культуры» или проявлением иррациональности людей, а связывает с усвоением людьми определенного исторического и социального опыта.

Кроме того, элита умело использует преимущества, заложенные в институциональной структуре. В числе таких институциональных практик, препятствующих формированию активной оппозиции власти и тем самым обеспечивающих осуществление власти в форме непринятия решений, Гэвента называет «секретность и сложность организации компании, административный уклон контролирующих властных структур, ограниченные возможности профсоюзов» и др. [Ibid.: 254]. В случае необходимости «мобилизация предрасположенности» (*mobilization of bias*) дополняется открытым использованием силы или угрозы ее применения со стороны элиты. Это имело место в периоды волнений 1930-х и 1970-х годов, когда выступавшим непосредственно угрожали серьезными санкциями (попадание в «черный список», отказ в найме жилья, выдаче талонов на еду, получении медицинской помощи, пенсионных льгот).

Экономическая и политическая гегемония правящей элиты сопровождалась внедрением соответствующей идеологии. На это «измерение» власти Гэвента обращает специальное внимание в своем исследовании. Он выделяет четыре важных момента в «новой идеологии», утвердившейся в регионе: 1) «общая цель», заключающаяся в росте Мидлсборо (город в местечке Клеар Фолк Уэллс). Идея служила средством отвлечения внимания населения от социального неравенства, которое все более усиливалось; 2) «выгоды от индустриального развития могут получить все, но для этого необходимо усердно работать»; 3) «прогресс» и «преимущества цивилизации». Подобно африканским колонизаторам, власть имущие в Аппалачах внушали мысль о том, что только «цивилизованный» образ жизни обеспечивает высокий уровень благосостояния; 4) «величие человека» и «завоевание природы». Если раньше люди жили в гармонии с природой, подчиняясь ее законам, то новая идеология стимулировала ее активное преобразование и формировала корпоративную (а не семейную) солидарность [Ibid.: 61–62].

Каким образом эти идеи были реализованы на практике? Гэвента не удовлетворен объяснением ситуации ссылками на ограниченность выбора для жителя Аппалач (аналогия с положением раба) или рациональность принятия новой идеологии (аналогия с действием свободного человека), считая их явно упрощенными и подчеркивая, что в некоторых ситуациях принуждение «может дать обратный эффект», а «рациональность сама по себе имеет социальную составляющую». По его мнению, здесь имеет место осуществление власти, которое детерминирует результат «выбора», но при этом оставляет возможность «выбирающему» верить в то, что он действительно осуществляет выбор [Ibid.: 63].

«Навязывание выбора» происходило разными путями. Во-первых, явно преувеличивались выгоды нового порядка. Разумеется, «плоды цивилизации» (в городе появились приличные отели и места отдыха, возможности создать красивый интерьер и т.д.) предназначались главным образом обеспеченным слоям населения, однако некоторые моменты нового стиля жизни (алкогольные напитки, бары, приобретение ранее недоступных товаров и др.) оказались доступными и неэлитным группам [Ibid.: 65].

Во-вторых, имела место дискредитация национальных традиций и культуры жителей гор. Людям внушали, что традиционная культура не соответствует стандартам нового времени, а ее приверженцев (их презрительно называли «дикими жителями гор») представляли как людей «непривлекательных», много пьющих и употребляющих грубую пищу.

Противопоставление старой и новой культур сопровождалось активным формированием мифа об «открытых возможностях» и «перспективах благосостояния» в случае «правильного выбора». В сознание людей внедрялась идея о том, что если в настоящее время они еще и не могут иметь уровень жизни, сопоставимый с уровнем жизни некоторых других категорий населения в силу недостатка ресурсов, то в будущем это станет вполне реальным, если усердно трудиться [Ibid.: 65–66].

В-третьих, осуществлялось целенаправленное отторжение символов традиционной культуры путем, например, замены старых названий городов и улиц новыми. При этом, как подчеркивает Гэвента, если в промышленной зоне сохранились аппалачские названия, то в остальных районах названия были заимствованы из других культур (чаще всего воспроизводились названия городов и улиц Англии). Хотя данный процесс и не был полностью осознанным, он имел весьма существенные последствия, поскольку в данном случае названия — это не просто слова, а инструменты формирования идентичности [Ibid.: 66–67].

В-четвертых, новые ценности прививались в результате контроля компании за деятельностью институтов социализации, в том числе соответствующих государственных структур, школы и церкви. Был

основан университет с целью «дать образование местным жителям», но фактически ориентированный на то, чтобы вырастить молодежь с иной ментальностью, чем их родители [Gaventa, 1980: 67–68].

В-пятых, процесс формирования нового сознания поддерживался тем обстоятельством, что состояние безвластия обуславливало интернализацию роли подчиненного в результате адаптации к новому порядку, принятие соответствующих ценностей, подавление чувства самодостаточности и уверенности в собственных силах. Проявлением адаптации к новому порядку стало и отсутствие понятия участия и его ценности в сознании людей: если нет реального участия, то нет и самого понятия [Ibid.: 93]⁶.

Наконец, власть имущие периодически инспирировали кампании по восхвалению «Американской ассоциации», ее роли в развитии территории (например, «митинги благодарности»), а в периоды идеологической конфронтации активно выступали против «коммунизма»⁷ и других альтернативных идей. Описывая пропагандистскую практику властей, Гэвента убедительно демонстрирует роль прессы в процессе формирования определенных политических установок. Интересным представляется сделанное им сравнение материалов по ситуации в регионе, опубликованных в местной прессе (которая была зависимой от власти имущих) и в иных изданиях: в периоды эскалации конфликта местная пресса переключала внимание аудитории с проблем безработицы и организации протеста на эмоциональные призывы к патриотизму, моральному поведению и религии, а также пугала население «коммунистической угрозой» [Ibid.: 105–109].

Все это, как считает Гэвента, привело к формированию консенсуса между властью и населением, который не был «естественным» консенсусом, принятым населением в результате свободного выбора, а стал результатом эффективного осуществления элитой своей власти. В качестве подтверждения данного тезиса Гэвента приводит следующие аргументы: 1) присутствие новой экономической элиты не было следствием собственного выбора жителей гор; скорее здесь имел место латентный конфликт; 2) представители мелкого бизнеса и специалисты были пол-

⁶ На вопрос, почему господству компании не был брошен серьезный вызов даже тогда, когда ее позиции существенно ослабли, один из шахтеров ответил следующее: «Наверно, мы могли бы взять власть, нас было много. Но мы просто не думали об этом!» [Gaventa, 1980: 93].

⁷ Для населения «коммунизм» подавался в виде следующих принципов: 1) ненависть к богу, 2) разрушение собственности, 3) социальное и расовое равенство, классовая ненависть, 4) революционная пропаганда, ведущая к насилию, забастовкам и мятежам, 5) разрушение всех форм представительной демократии и гражданских свобод, гарантированных Конституцией, 6) мировая революция [Ibid.: 110].

ностью экономически зависимыми от экономической элиты, их лояльность была вызвана их бессилием; 3) в отличие от среднего класса рабочие и шахтеры публично не высказывали своей приверженности новому порядку, хотя и не бросали ему вызов. В данном случае, пишет Гэвента, «молчание нельзя считать консенсусом». Сравнение с соседними городами региона⁸ показало наличие возможностей осуществления коллективного действия и осознания классовых интересов. То, что этого не было в Мидлсборо (хотя условия жизни шахтеров в нем были хуже, чем в любом другом месте), позволяет утверждать, что «многомерная» власть в городе была эффективной и обеспечила подчинение шахтеров новому социальному порядку [Ibid.: 81].

О том, что консенсус образовался в результате осуществления власти, свидетельствует, по мнению Гэвенты, и тот факт, что в период сильного кризиса 1931–1932 гг., существенно ослабившего позиции властвующей элиты, средний класс продолжал выражать свою лояльность и делал это даже более «пылко», чем обычно. Рассматривая данную ситуацию, Гэвента высказывает гипотезу о том, что «наиболее коварной (insidious)⁹ является власть, которая препятствует появлению вызовов правящей элите со стороны объекта власти даже в тех ситуациях, когда элита существенно ослабла» [Ibid.: 82]. В качестве другого примера действия «третьего измерения власти» Гэвента описывает ситуацию, когда после убийства одного из лидеров шахтеров последние не поддержали его преемника, а отдали победу оппоненту [Ibid.: 194].

Не все аналитики приняли модели исследования Кренсона и Гэвенты и согласились с их выводами. При этом речь идет не только о «ранних» критиках «многомерных» концепций власти (Р. Даль, Н. Полсби, Р. Волфинджер, А. Брэдшоу и др.), но и о более поздних авторах, ставящих под сомнение теоретическую валидность моделей исследования и (некоторых) полученных на их основе результатов (К. Доудинг, К. Хейвард). В последние десятилетия явный критический настрой в отношении «расширенных» концепций власти содержится в теории рационального выбора, которая в дискурсе власти наиболее основательно представлена К. Доудингом [Dowding, 1991; Dowding et al., 1995].

Доудинг считает, что в дебатах по поводу власти справедливая критика «простых» моделей нередко приводила к формированию концепций,

⁸ Гэвента сравнил данную ситуацию с той, которая сложилась в местечке Джеллико, где проблема коллективного действия была достаточно успешно решена, поскольку имел место более высокий уровень осознания рабочими своих классовых интересов [Ibid.: 72–80].

⁹ Это термин Льюкса, который использовал его для оценки роли «третьего измерения власти» в социальной практике.

далеких от возможностей эмпирической демонстрации. При этом «расширение сферы власти снимало с видимых субъектов власти ответственность за свои действия» [Dowding et al., 1995: 265–266]. Доудинг согласен с тем, что одномерный (плюралистический) подход был неадекватным в силу того, что при выявлении мотивации субъекта учитывалось лишь его действие и не принималась во внимание структура ситуации выбора между имеющимися альтернативами. В то же время их критики нередко совершали «ошибку обвинения» (blame fallacy), которая состояла в том, что, по сути, любые действия (или недействия) объекта, направленные против своих интересов, квалифицировались как результат (скрытого) осуществления власти. На самом деле, подчеркивает Доудинг, такие действия могли быть вызваны структурой ситуации и нехваткой соответствующих ресурсов. Доудинг поясняет это, используя различие между «властью результата» (outcome power) (способность актора достигнуть определенного результата или способствовать достижению результата) и «социальной властью» (способность актора целенаправленно изменить структуру стимулов другого актора или акторов для достижения результата): «группы могут не иметь власти результата и без влияния на них других акторов, обладающих социальной властью» [Dowding et al., 1995: 267; Dowding, 1991: 84–114].

На наш взгляд, Доудинг отчасти прав. Ранее¹⁰ уже отмечалось, что отсутствие внешнего фактора (власти) не обязательно подразумевает соответствие действий объекта его интересам, поскольку преференции могут блокироваться структурными факторами. По мнению Доудинга, обоснованная критика плюралистических подходов не обязательно требует оперирования «сомнительными», с его точки зрения, понятиями, типа «реальные интересы» и «непринятие решений»: можно просто сослаться на проблемы коллективного действия, которые трудно преодолеть, особенно большим группам [Dowding, 1991: 94, 96]. Что касается эмпирических исследований Кренсона и Гэвенты, то он убежден, что взятые исследователями ситуации можно объяснить и без дополнительных «лиц власти», а именно — через рассмотрение соответствующей структуры стимулов. Бессилие группы может быть обусловлено какими-то свойствами самой группы, независимо от того, имел место внешний фактор или нет. Совсем не обязательно, чтобы на группу оказывалось сильное давление для того, чтобы ее члены не предпринимали активных действий, поскольку ей нужно прежде всего преодолеть проблему коллективного действия.

Рассматривая аргументы Кренсона, Доудинг указывает, что Кренсон на самом деле не показал наличие власти у «Ю.С. Стил», поскольку он

¹⁰ См. гл. XI наст. изд.

не ответил на вопрос о причинах отсутствия политической мобилизации людей, страдавших от загрязнения окружающей среды. Поэтому совсем не обязательно приписывать все проблемы с законодательством «Ю.С. Стил», совершая тем самым «ошибку обвинения». Сказанное не означает, что «Ю.С. Стил» совсем не имела влияния; просто степень этого влияния (в контексте проблемы мобилизации) Кренсоном не была показана [Dowding, 1991: 92–95].

Что касается приведенных Гэвентой примеров «третьего измерения власти», то многие из них Доудинг также не находит убедительными. В частности, он уверен в том, что источником пассивности шахтеров было не отсутствие классового сознания, как полагает Гэвента, а вполне осознанное понимание недостаточности ресурсов для борьбы с всемогущей компанией [Ibid.: 92–95].

Мне представляется, что в некоторых аспектах критика Доудинга не вполне справедлива. На мой взгляд, второе и третье «лица власти» действительно существуют, но их обнаружение и эмпирическая фиксация требуют, возможно, большей четкости, в частности, в отношении определения роли субъекта в формировании невыгодной для объекта ситуации. Гэвента недостаточно ясно обозначил соотношение структурных и деятельностных аспектов во втором и, особенно, в третьем «измерениях» власти, что было необходимо для отделения власти от влияния структурных факторов. Однако неспособность объекта преодолеть проблему коллективного действия, возникающую в результате целенаправленного формирования его сознания и установок со стороны субъекта, вполне резонно считать осуществлением власти, что, в принципе, Гэвента и продемонстрировал. Не всегда безвластие и покорность имеют корни в самих акторах, иначе мы обвиняем жертв власти, воздействия которой они (полностью) не осознают. И Кренсон, и Гэвента показали наличие у власть имущих определенных стратегий, умение использовать структурные преимущества, свидетельствующие о том, что властные отношения имели место, несмотря на отсутствие открытого конфликта. В целом оба исследования подтвердили необходимость изучения власти как многомерного явления, отражающего комплексный характер социального взаимодействия и многообразие форм господства и подчинения.

Насколько все вышеизложенное имеет отношение к исследованию политических процессов в современной России? Льюкс и его последователи разрабатывали свою «трехмерную» концепцию политической власти, разумеется, не только для изучения политики в США, полагая, что в любом социуме имеет место определенная конфигурация властных отношений, включающих как открытый публичный конфликт сторон, так

и скрытое (осознанное и неосознанное) подавление предпочтений и интересов объекта. В российской политической практике, как и в любой другой, присутствует и «правление предвиденных реакций» (наглядными примерами являются самоцензура в СМИ, «добровольное спонсорство» бизнеса, существенное ослабление политических амбиций корпоративного капитала после «дела Ходорковского», готовность поддерживать власть в обмен на налоговые льготы и др.), и целенаправленное формирование сознания населения *в интересах господствующего класса*. По мере усиления административно-политической элиты необходимость в открытых акциях по устрашению снижается, что косвенно отражается в очевидном уменьшении количества *открытых* столкновений (конфликтов) с властью со стороны (потенциальных или актуальных) оппозиционеров (бизнес-групп, политической оппозиции, региональных элит и др.).

Усиление позиций федеральной административной элиты и рост ее независимости от других социальных групп и организаций проявляется и в ее способности не реагировать (адекватно) на многие запросы, идущие из общества, ограничивая спектр проблем, подлежащих обсуждению («непринятие решений»). Сегодня в российской политической практике наиболее важные (с точки зрения сохранения и воспроизводства господства политико-административного класса) и вполне очевидные формы непринятия решений и «правления предвиденных реакций» имеют место в сфере контроля за медиапотоками, где фактически осуществляется легитимация «повестки дня». Они также проявляются в «сертификации» Кремлем участников переговорных процессов, в выстраивании мощных барьеров на пути инициатив, направленных на ограничение бюрократического контроля в экономике, выравнивание доходов различных групп населения и т.д. В последние годы отчетливо обозначилась тенденция к усилению роли правящей элиты в процессе формирования политического сознания населения, которое ориентируют на имперские государственнические ценности, управляемость, иерархию и «особый путь». Это проявляется прежде всего в том, что государственные телевизионные каналы (а именно они остаются главным источником получения информации для основной массы граждан и наиболее эффективным средством формирования политического сознания населения) строго выдерживают идеологическую линию, заданную правящей элитой, практически не предоставляя эфир политическим оппонентам. Критики нынешнего режима могут высказываться в некоторых печатных СМИ и Интернете, однако это не может компенсировать их отсутствия на телевидении. В содержании новостей практически отсутствует объективный анализ нынешнего курса, его недостатков; явно приукрашиваются ситуация в экономике и перспективы ее развития.

XV. Опыт использования многомерных моделей власти

Особенно сильное пропагандистское воздействие имеет место в период избирательных кампаний, когда использование государственного телевидения для поддержки определенных партий и кандидатов выходит далеко за пределы формальных и моральных ограничений.

Разумеется, все это требует специального и обстоятельного изучения, в котором имеющийся опыт эмпирических исследований власти должен быть непременно востребован.

XVI. Марксистские исследования власти в 1960–1980-х годах

Марксистские исследования власти в городских сообществах получили наибольшее распространение в 1960–1980-х годах, когда стали очевидными недостатки ранних подходов, отразивших соперничество элитистских и плюралистических исследовательских проектов. Рост интереса к марксистским моделям объяснения власти был обусловлен и рядом новых тенденций в развитии городской политики: исход среднего класса из центра и соответствующее снижение налоговой базы, усиление расовых и социальных конфликтов, активизация городских общественных движений — эти темы, традиционно находившиеся в поле зрения исследователей марксистской ориентации, стали интересовать исследователей других направлений.

Марксисты считали, что «конвенциональная» политическая наука оказалась не в состоянии комплексно исследовать городскую политику, поскольку, как правило, уделяла внимание вторичным факторам (например, технологическим изменениям, миграции населения), не затрагивая ее фундаментальных оснований, связанных с потребностями капитализма в воспроизводстве дешевой и легко контролируемой рабочей силы и возрастанием капиталистического производства. Другая проблема в исследовании городской политики, на которую указали неомарксисты, заключалась в том, что источники конфликтов в городском политическом пространстве ограничивались сферой взаимоотношений между отдельными акторами городской политики, группами и организациями и анализировались вне контекста фундаментальных противоречий капиталистического способа производства. При этом отсутствовал анализ связи между социальной структурой города и классовыми отношениями в обществе [Jaret, 1983: 499–500; Mingione, 1996b: 218; Castells, 1978: 6–11].

Проблемное поле и дизайн марксистских исследований выстраивались в соответствии со следующими базовыми идеями. Возможности проведения демократической политики — как на городском уровне, так и в обществе в целом — изначально ограничены императивами экономической системы, ориентированной на извлечение прибыли. Городские политические институты представляют собой часть государственной структуры, обеспечивающей поддержание существующих капиталистических отно-

шений. Государственные институты — как на местном, так и на национальном уровне — выполняют преимущественно две функции¹. Во-первых, они обеспечивают воспроизводство капиталистической системы — его правовой, финансовой и производственной подсистем, коммуникаций, транспорта, рабочей силы. Во-вторых, государство осуществляет поддержание социального порядка путем регулирования и сглаживания социального (классового) конфликта, неизбежного в условиях эксплуатации наемного труда. Последнее достигается с помощью нейтрализации «опасных» ценностей и установок, уступок угнетенным классам и укрепления репрессивных институтов [Pickvance, 1995: 253–254]. Таким образом, в местной политике отражаются проблемы и противоречия, возникающие в процессе реализации базовых функций капиталистического государства; при этом властные отношения закрепляют преимущества господствующего класса. Соответственно, кризисные тенденции в развитии в городской сферы, трудности и проблемы, с которыми сталкивается городская политическая система, представляют собой не случайные явления, обусловленные несовершенством управленческой деятельности и ошибками его субъектов, а отражают общий кризис капиталистического социума, обусловленного противоречиями между производительными силами и производственными отношениями; их преодоление связано с изменениями в самой системе общественных отношений и «отменой капитализма» [Tabb, Sawers, 1978: 17], а «изучение социальных отношений на определенных территориях возможно только на основе более общей социальной теории» [Mingione, 1996a: 111].

Эти идеи являются основными маркерами марксистской традиции и в том или ином сочетании используются для ее выделения из общего спектра подходов к изучению городской политики. Например, М. Геддес относит к марксистским те теории, которые «помещают “город” и “политику” в марксистское теоретизирование по поводу капитализма». Последнее, по его мнению, подразумевает три базовых принципа: 1) город рассматривается как место противоречивого и обуславливающего кризисы накопления капитала, 2) капиталистические классовые отношения определяют фундаментальные перспективы развития городской политики², 3) наполнение идеологическим содержанием таких категорий, как

¹ Дж. О’Коннор [O’Connor, 1973] назвал их функциями «аккумуляции» и «легитимации».

² «Конфликты в пространстве проживания... представляют собой отражение лежащего в их основании противоречия между капиталом и трудом. Апроприаторы и строители являются посредниками в конфликте — они оказываются между капиталом и трудом и тем самым заслоняют собой противоречие между ними. Видимый конфликт вокруг окружения (борьба против домовладельцев или программ реконструкции города) скрывает суть — борьбу между капиталом и трудом» [Harvey, 1976: 289].

«городской», и признание «буржуазным» отделение «политического», «социального» и «экономического» [Geddes, 2009: 55].

Вышесказанное разделяется практически всеми исследователями неомарксистской ориентации. Основные различия между ними обусловлены главным образом расхождениями в понимании степени автономии государства и его частей, которая необходима для успешного выполнения им своих основных функций. Исследователи, тяготеющие к *инструменталистским объяснениям политики и власти* (С. Кокберн, Дж. Лоджкин, Э. Хэйес), подчеркивали единство институтов капиталистического государства, действующего как единое целое. Городская политика и местные политические институты обладают ограниченной автономией и, по сути, задаются сверху; они скорее создают «видимость участия», но, не имея реальной власти, фактически реализуют интересы тех слоев, которые доминируют в обществе в целом. Поэтому изучение собственно городской политики имеет ограниченную значимость, так как ее динамика формируется главным образом за пределами городского пространства.

Несколько иное объяснение было предложено *сторонниками структуралистского подхода* (С. Дункан, М. Гудвин, М. Кастельс, Р. Хилл). По их мнению, для успешного выполнения государством функций аккумуляции и легитимации нужна существенная автономия в отношениях между а) государством и господствующим классом и б) между различными частями государства, в том числе между центральными органами власти и структурами городского управления. Данный подход уделяет существенное внимание 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 подходе³.

Инструменталистский подход был реализован Синтией Кокберн в исследовании местной политики в Ламбете (административный округ Лондона, Великобритания). Центральная идея исследования выстраивается вокруг понятия «местное государство» (local state), которое по своему объему шире понятия «местное самоуправление» (local government),

³ Различение на «инструменталистов» и «структуралистов» имеет место и в контексте объяснения распределения власти в обществе в целом (см. [Gold, Lo, Wright, 1993: 268–276; Jessop, 2004: 10–11]). Поэтому вполне естественно, что неомарксистские эмпирические исследования власти в городе классифицируются в соответствии с их близостью к инструменталистскому или структуралистскому подходам [Pickvance, 1995: 254, 259; Hill, 2000: 50].

охватывая все государственные (управленческие) функции на местном уровне и символизируя «фундаментальное единство всех частей государства» [Cockburn, 1977: 47]. Кокберн отмечает, что местную власть принято рассматривать как механизм помощи людям, средство защиты от жизненных неудач, бедности; и если органы местного самоуправления не обеспечивают реализацию интересов граждан, то они считаются плохо работающим или неэффективным. При этом не учитывается, что она является «частью структуры, которая в целом и в долгосрочной перспективе имеет иные интересы» [Ibid.: 41].

Кокберн непосредственно отталкивается от идеи Маркса о том, что государство при капитализме — это инструмент классового господства буржуазии [Ibid.: 42], и указывает на необходимость отказаться от сведения местной власти к деятельности муниципальных органов. Она подчеркивает, что многие важные вопросы решаются на других уровнях государственного управления, и чтобы увидеть классовый конфликт, необходимо выйти за границы отдельно взятой территории⁴. При этом не стоит полагаться на формальную независимость муниципальной власти от государства: при капитализме она фактически подчинена центральному правительству [Ibid.: 46]. Как и ожидала Кокберн, *местный городской совет в Ламбете в ряде ситуаций действовал не как защитник людей, проживающих на его территории, а как выразитель интересов иных социальных групп*.

Между фракциями господствующего класса неизбежно возникают противоречия: хотя их перспективы объективно зависят от процветания капиталистической системы в целом, краткосрочные интересы, например финансового сектора города, могут отличаться от интересов промышленников. В таких ситуациях *государство ориентируется на общие интересы класса капиталистов* и стремится поддерживать их культурное и политическое господство над рабочим классом, необходимое для воспроизводства капитализма [Ibid.: 47]; именно в этом контексте оно действует как единое целое. В Ламбете бездомные обнаружили, что различные государственные институты — полиция, местный совет, структуры и службы управления энергетикой, отоплением и др. — демонстрируют «практическое единство в попытках положить конец скваттированию». Единство деятельности государственных структур отражается и в идеологических практиках государства: оно создает впечатление, что ориентируется не на частные интересы отдельных групп,

⁴ Здесь Кокберн фактически указывает на один из главных недостатков ранних исследований власти в американских городских сообществах — «локализм» и недооценку роли центров власти, находящихся за пределами городского политического пространства, но во многом определяющих его содержание и характер.

а выражает общий интерес и политическое единство «народа и нации», боссов и рабочих [Cockburn, 1977: 47–48].

Другой вывод, который естественно вытекает из общей концепции Кокберн и подтверждается результатами ее исследования, состоит в том, что *наиболее важные интересы правящего класса реализуются через центральные институты государства*. Кокберн приходит к выводу, что в Ламбете интересы господствующего класса (к которым она относит собственников земли, девелоперов, руководителей бизнес-организаций, профессионалов) реализуются прежде всего через аппарат центрального правительства, который «редко замечает местный совет» [Ibid.: 45]⁵. При этом место проживания не имеет принципиального значения: большинство представителей господствующего класса живет за пределами округа, но реализует в нем свои деловые интересы. Таким образом, местная арена политики имеет для этих групп маргинальное значение.

Главная роль, которую выполняет «местное государство» — это *поддержание воспроизводства рабочей силы* через обеспечение населения различными услугами (жилье, образование, здравоохранение): «нас обслуживают ради нашей рабочей силы» [Ibid.: 2]. Она вполне соответствует логике распределения функций капиталистического государства, ориентированного на «*воспроизводство условий, которые поддерживают накопление капитала*» [Ibid.: 51]. В связи с этим Кокберн подчеркивает, что «государство благосостояния» нельзя считать более выгодным для рабочих, чем для капиталистов: «То, что нам нужны услуги, не означает, что капиталистам не нужна рабочая сила. То, что нам нужны рабочие места, не означает, что капитализм не эксплуатирует рабочих. Здесь нельзя считать чистые потери и выгоды» [Ibid.: 55–56].

Местные муниципальные структуры также выполняют важные функции сглаживания конфликтов между властью и населением и координации интересов различных фракций правящего класса. По мнению Кокберн, стремление повысить эффективность данной функции государства стало одной из причин внедрения системы «корпоративного управления» (corporate management) на местном уровне и стратегии «развития сообщества» (community development) [Ibid.: 51]. Эти стратегии были направлены на создание более интегрированной системы управления: с одной стороны, реформы были ориентированы на укрепление контроля над финансами совета и рабочей силой, с другой — объявлялся курс на «демократизацию» через «участие», «открытие дверей совета» и развитие общественных организаций.

⁵ Кокберн подчеркивает, что «наиболее важные вопросы, которые их волнуют — налоги, политика занятости, гранты, сферы контроля, — решаются в Вестминстере и Уайтхолле» [Cockburn, 1977: 45].

Вместе с тем необходимость осуществления данной функции дает некоторые шансы рабочему классу и позволяет ему «добиваться уступок». Кокберн отмечает, что степень господства зависит и от степени сопротивления со стороны рабочего класса, особенно в тех случаях, когда капитал и государство утрачивают инициативу [Ibid.: 50–51]. Но шансов добиться *существенных* выгод крайне мало, а в случае серьезного вызова государство может продемонстрировать свое «репрессивное лицо». Классовая природа власти наиболее наглядно проявила себя в ситуациях с ликвидацией дешевого жилья и мерах против скваттеров. В Ламбете было снесено много еще вполне пригодного жилья, в то время как возможности строительства нового жилья были ограничены. Это привело к тому, что многие территории длительное время оставались неиспользуемыми; при этом новые дома долго не заселялись. Описывая эти и другие ситуации, Кокберн пыталась «развевать миф о местной власти как честном посреднике», который стремится исключительно к гармонизации интересов жителей территории.

Однако важность участия в коллективных действиях обусловлена не только возможностью влиять на местную политику, которая в любом случае остается, но и тем, что оно стимулирует рост классового сознания: «Необходимо понять, что мы вовлечены в *борьбу в сфере капиталистического воспроизводства*. Наряду с борьбой в производственной сфере — в шахтах и на фабриках, есть и борьба в сфере воспроизводства — в школах, в сфере обеспечения жильем, на улице, в семье». Жилищная проблема, социальные льготы и выплаты, школьное образование являются объектами не только экономической, но и политической борьбы, и в этом их значение [Ibid.: 163].

Инструменталистский подход был реализован и американским исследователем Эдвардом Хэйесом в исследовании в Окленде [Hayes, 1972]. *Кто правит в Окленде?* Ответить на этот вопрос, содержащийся в названии его книги, Хэйес пытается с помощью двух ракурсов анализа городской политики: кто оказывает на нее наибольшее влияние и кто извлекает наибольшую выгоду⁶. При этом Хэйес не ограничивает пространство власти ареной принятия решений, предполагая возможность ее существования в виде структурных преимуществ (benefit structure), и акцентирует внимание на роли идеологии как фактора, обуславливающего поддержание «правил игры» и институциональных преимуществ господствующих групп [Ibid.: 4]. Тем самым Хэйес фактически использует «многомерную» концепцию власти, что вполне естественно для исследователей марксистской ориентации.

⁶ Эти критерии часто используются и другими исследователями (см., напр.: [Domhoff, 1998: 18–23]).

Общий вывод, к которому приходит Хэйес по результатам своего исследования, состоит в том, что в Окленде *правит бизнес*. Хэйес прослеживает основные этапы эволюции политической системы Окленда и показывает, что доминирование бизнеса имело место на протяжении многих десятилетий. Оно проявлялось в том, что в *городской политике реализовывались основные интересы местного бизнеса* — поддержание низкого уровня налогообложения и ограничение политического влияния социалистов и профсоюзов; процесс принятия решений был ориентирован на извлечение максимальной прибыли, а не на удовлетворение нужд населения; требования широких масс населения города часто игнорировались [Hayes, 1972: 17, 198]. В частности, местные власти не были склонны существенно расширять сферу услуг, в чем были заинтересованы многие жители города; постоянно откладывались проекты по борьбе с бедностью [Ibid.: 46]. Так и не была реализована потребность в воспроизводстве социального жилья и дешевых рабочих мест; бедные платили высокие налоги, а система социальной поддержки и пособия оставались минимальными. В специальной главе, посвященной жилищной политике в городе, Хэйес показывает, что действия местных властей в этой сфере фактически не только не были направлены на решение жилищной проблемы как таковой, а прямо вели к сокращению жилищного фонда⁷ ради поддержания выгодных местному бизнесу коммерческих проектов [Ibid.: 75]⁸. Хэйес отмечает, что местные власти, по сути, противодействовали правительственным программам строительства нового жилья, поскольку эти программы увеличивали издержки корпораций через рост налогов и (или) создавали конкуренцию частному сектору [Ibid.: 68].

Оценивая ресурсы и влияние бизнеса в Окленде, Хэйес обращает внимание на то, что *бизнесмены всегда численно преобладали в институтах местной власти* [Ibid.: 33, 45–36, 40], а силовые структуры часто непосредственно использовались в борьбе против оппонентов бизнеса⁹. Бизнес оказывает и *наибольшее влияние на процесс принятия решений*. Оценивая его, Хэйес различает «систематическое» (systematic) влияние бизнеса и «специфические интервенции» (specific interventions) бизнеса. Первое включает в себя и формирование структур, которые благопри-

⁷ Было ликвидировано много дешевого жилья, например, в 1955–1970 гг. — около 9 тыс. домов, что очень существенно для сравнительно небольшого Окленда [Hayes, 1972: 102–103].

⁸ Бизнес получал выгоду даже в процессе строительства общественного жилья, в том числе через налоговые льготы [Ibid.: 84–85].

⁹ «Полиция постоянно защищает интересы местных собственников и одновременно контролирует и ограничивает влияние рабочих и чернокожих» [Ibid.: 40].

являются реализации интересов бизнеса. К их числу он относит создание автономного Совета по контролю за территорией порта, выгодную для продвижения интересов бизнеса систему выборов и организацию местной власти. Рассматривая системное влияние бизнеса на городскую политику в Окленде, Хэйес отмечает, что его эффективность была обусловлена тремя факторами: 1) бизнесмены имели значительный интерес к местной политике, 2) обладали набором общих целей и 3) контролировали ресурсы, которые высоко ценились политиками, и тем самым контролировали самих политиков. Местные власти находились в зависимости от бизнеса, без которого они не могли реализовать многие программы развития; фактически регрессивная шкала налогообложения благоприятствовала бизнесу и существенно ограничивала финансовые возможности местных властей; в целом налоговая система функционировала в интересах имущих классов [Ibid.: 192–193].

Специфические интервенции бизнеса проявлялись в его влиянии на выбор тех или иных решений в определенных сферах городской жизни; они результировались в налоговых послаблениях, практически полном отсутствии общественного жилья, контроля за рентой и участия бизнеса в программах защиты бедности. Проекты обновления города были реализованы в интересах бизнеса и банков [Ibid.: 120–122]. Тем самым политические процессы в Окленде не подтверждают распространенную в американской (плюралистической) политологической традиции идею об автономии политической и экономической сфер, а демонстрируют их тесное переплетение [Ibid.: 10]. Хэйес считает, что сам по себе высокий уровень бедности в городе был в значительной степени обусловлен политикой местных корпораций, ориентированной исключительно на извлечение прибыли и обуславливающей высокий уровень безработицы [Ibid.: 68]. Корпорации нередко участвовали в различных программах, где сосредоточивались значительные общественные ресурсы, и даже инициировали их. Но эти программы не угрожали интересам бизнеса, а наоборот, могли давать дополнительные доходы, например, через подготовку рабочей силы. Что касается федеральных программ борьбы с безработицей, то их Хэйес оценил скромно: по его мнению, они не столько увеличивали занятость, сколько создавали видимость деятельности [Ibid.: 178, 195].

Хэйес не утверждает, что только бизнес оказывает влияние на городскую политику; определенную роль в ней играли рабочие и этнические организации. При этом не всегда усилия бизнеса оказывались успешными. Он приводит ряд примеров, когда бизнесу не удавалось навязывать свою волю, а некоторые решения местных властей были приняты под влиянием рабочих и бедных слоев. Однако Хэйес подчеркивает, что наличие правящей или доминирующей группы в городской политике

проявляется не в том, что группа *всегда* выигрывает: «ни одна из правящих групп в истории не соответствовала этому требованию». По его мнению, показателем власти в данном случае выступает тот факт, что *в большинстве случаев* «интересы бизнеса реализовывались в городской политике, тогда как пожелания других групп не артикулировались, игнорировались или успешно блокировались». Так или иначе, «Окленд демонстрирует паттерны элитизма и классового правления, а не плюрализм». И хотя Хэйес не склонен считать политическую систему Окленда «правлением бизнеса», он отмечает, что термин «правлящий класс» вполне подходит для обозначения места бизнеса в городской политике [Hayes, 1972: 40, 160–196].

Примером исследовательского проекта, выполненного в русле структуралистского подхода, является исследование Мануэля Кастельса в Париже. Оно имело две цели: 1) анализ городской политики на основе марксистской методологии с ее классовым подходом, акцентом на воспроизводстве рабочей силы и коллективном потреблении и 2) выявление способности разных социальных классов использовать власть для достижения своих целей через изучение деятельности социальных движений и групп давления. В центре внимания Кастельса находится *развитие городского пространства как места борьбы между трудом и капиталом*, которая, возникнув на рабочем месте, все более перемещается в сферу проживания и воспроизводства рабочей силы. Исходный пункт рассуждений Кастельса заключается в том, что *«городской кризис представляет собой определенную форму более общего кризиса, обусловленного противоречием между производительными силами и производственными отношениями»*. Экономическая, технологическая, социальная и пространственная концентрация средств производства и потребления обусловлена логикой концентрации капитала и политического управления. Из этого вытекают два вывода: 1) «структурно и исторически городские и экологические проблемы тесно связаны между собой и с фундаментальными противоречиями капиталистического способа производства на его монополистической стадии»; 2) эти противоречия обуславливают существующие формы городской социальной организации [Castells, 1978: 5].

Развитие капитализма сопровождается существенным расширением «коллективного потребления» (жилье, транспорт, образование, социально-культурные блага и т.п.). Отчасти это обусловлено тем, что господствующим классам значительно легче пойти на уступки в сфере потребления, чем в сфере производства или в вопросах распределения политической власти, а технологический прогресс расширяет возможности реагировать на требования в этой области и одновременно

обеспечивать воспроизводство рабочей силы. В этом проявляется значимость феномена коллективного потребления — как в контексте его использования для аккумуляции капитала, так и в плане смягчения напряженности в социальных отношениях [Ibid.: 17–18].

Но несмотря на расширение коллективного потребления, в котором заинтересована основная масса населения, частнокапиталистические формы производства ресурсов коллективного потребления оказываются недостаточными, что стимулирует государство принять активное участие в данном процессе. Государство все более активно вовлекается в поддержку тех секторов, которые менее выгодны (с точки зрения капитала и извлечения прибыли), но необходимы для функционирования экономики; теперь именно оно становится главным поставщиком услуг, поддерживающих воспроизводство рабочей силы.

Однако вторжение государства в сферу формирования городского пространства, по мнению Кастельса, не столько решает проблему, сколько усугубляет ее. Перекладывая издержки производства и воспроизводства рабочей силы на общество, но при этом оставляя прибыль в частных руках и обеспечивая накопление капитала, государство способствует росту городских бюджетов и, соответственно, аккумуляции налоговых сборов [Ibid.: 42]. Вмешательство государства в процессы воспроизводства рабочей силы не только максимизирует регулятивную роль государства, но и существенно политизирует данный процесс, превращая государство в объект политических требований со стороны различных социальных групп, которые ранее были направлены против экономических акторов, например работодателей. Кроме того, данная тенденция оказывает существенное влияние на процессы интернационализации капитала: для транснациональных кампаний фактическая поддержка скрытых аспектов производства крайне выгодна и позволяет переложить ответственность за инфраструктуру на местную власть и национальное государство [Ibid.: 19–20].

Исследуя процессы трансформации городского пространства в Париже, Кастельс обнаружил отмеченную им и другими исследователями закономерность *неравномерного развития городской территории*. Обновление практически не затронуло центр города, где были наихудшие жилищные условия; оно имело место прежде всего в тех районах, которые были заселены иммигрантами и другими низкостатусными группами, и этот фактор играл более значимую роль, чем физическое состояние сооружений.

Кастельс убежден, что программа обновления города изначально не была направлена на расширение общественных благ (школы, свободное пространство и т.д.) [Ibid.: 95–96]. Он считает, что результатом городского обновления стала еще бóльшая сегрегация населения города,

вытеснение низших страт за пределы Парижа в менее благоустроенные пригороды и расширение площадей, занятых офисами [Castells, 1978: 107]. Тем самым программа обновления не просто стимулировала процесс специализации производственного пространства, но фактически обуславливала его. При этом рост офисов следует рассматривать и как проявление *разделения труда и создания больших организаций монополистического капитала*. Эта тенденция непосредственно поддерживалась теми структурами, которые осуществляли программу обновления, отражая пространственную логику наиболее динамично развивающихся секторов международного монополистического капитализма [Ibid.: 99].

Зачем государству нужно тратить усилия на поддержание этих тенденций? Кастельс считает, что ответ на этот вопрос лежит в сфере политики: государство обеспечивает электоральную стабильность для действующей власти и снижает вероятность протеста. Программа обновления города разрушала зоны, где были сильны позиции левых; поэтому замена рабочих на офисных работников положительно (с точки зрения власть имущих) сказывалась на электоральном поведении [Ibid.: 104]. Электоральный контроль над Парижем имел для голлистов особое значение, — и в контексте событий 1968 г., когда город стал центром народных выступлений, и в плане идеологической демонстрации Парижа как центра бизнеса и культуры. Кастельс не был склонен считать это результатом осуществления конкретных интенций правящего класса; по его мнению, здесь скорее реализовалась вполне очевидная «логика интересов правящего класса», которая имеет тенденцию ограничивать все то, что ему мешает [Ibid.: 107].

Однако господствующие социальные тенденции не реализуются автоматически, а проявляют себя через борьбу, конфликт, конфронтацию целей и коллективную мобилизацию. Поэтому Кастельс рассматривает деятельность различных групп, акцентируя внимание на том, какое влияние на нее оказала программа обновления города [Ibid.: 107]. Хотя он и выделяет классовые отношения как основу социального конфликта в городском политическом пространстве¹⁰, он отнюдь не считает их единственным источником социальных изменений, а указывает на необходимость учета других факторов городской политики — автономную роль государства, гендерные отношения, этнические и национальные движения и, наконец, специфические городские движения [Castells, 1983: 291].

Особое внимание Кастельс уделяет городским социальным движениям, которые возникают в ответ на неспособность государства решить

¹⁰ Кастельс в тот период времени четко идентифицировал себя в русле марксистской традиции, считая ее своей «интеллектуальной матрицей» [Castells, 1978: 296].

проблемы коллективного потребления и объединяют различные классы и социальные страты против доминирующих интересов капитала. Для большинства жителей города многие формы коллективного потребления — жилье, инфраструктура, транспорт, здравоохранение, образование — являются неотъемлемой частью городского пространства и должны быть гарантированы; для них эти услуги важны сами по себе, и они не воспринимаются в терминах рыночной стоимости. Тем самым городские движения символизируют ориентацию на непосредственные интересы жителей города, а не на достижение экономической выгоды отдельными субъектами городской политики и (или) структурами местного самоуправления. Однако эти движения не гомогенны и внутри них неизбежны «кливиджи»: родителей интересуют школы, квартиростроителей — стоимость аренды, домовладельцев — решения о застройке; соответственно, политические позиции участников движений также существенно различаются и обусловлены в большей степени непосредственной заинтересованностью в определенных услугах, чем «классовыми интересами». Поэтому их роль в качестве катализатора социальных реформ довольно ограничена: они представляют собой скорее реакцию, чем альтернативу; «социальные движения стремятся изменить город, не обладая способностью трансформировать общество» [Ibid.: 107, 327]. Результаты исследования Кастельса показывают, что движения в Париже так и не вызвали существенных качественных изменений в социальном пространстве города, которые он рассматривал в качестве основы идентификации городских социальных движений [Harloe, 1996: 241].

Исследование Р и ч а р д а Х и л л а фокусирует внимание на характеристиках для марксистских исследователей проблемах неравномерности развития современного города и налоговом кризисе [Hill, 1977: 39–60; 1978: 213–240]. Целью его является установление связи между налоговым кризисом, который имел место во многих американских городах, и политической борьбой вокруг него, а также определение возможных траекторий развития американских городов [Hill, 1978: 213].

Как и другие исследователи марксистской ориентации, Хилл подчеркивает, что город есть продукт определенного способа производства. Поэтому в капиталистическом обществе характеристики города и этапы в его развитии определяются и обусловлены производством, воспроизводством и циркулированием процесса накопления капитала [Ibid.: 213–214]. Процесс урбанизации последней четверти XX в., связанный с монополистической стадией накопления капитала, характеризуется «диалектическим взаимодействием процессов централизации корпоративного контроля над капиталом, технологии, организации и децентра-

лизации производства, занятости и торговли, поддерживаемым развитием производительных сил (прежде всего транспорта и коммуникаций) в городском пространстве». Крупнейшие города становятся центрами корпоративного управления, производственных инноваций, прогресса, услуг; при этом развитие городского и сельского пространства все более дифференцируется. Все это происходит на фоне активизации роли государства, которое превращается в важный фактор процесса накопления капитала [Hill, 1978: 214–215, 217].

Неравномерное развитие города обусловлено действием двух «законов капиталистического развития»: законом возрастания размера предприятия (law of increasing firm size) и законом неравномерного развития (law of uneven development). Согласно первому, рост капиталистического производства неизбежно обуславливает концентрацию и централизацию капитала; одновременно усложняется структура предприятий, а механизм их управления становится более комплексным. Капиталистическая конкуренция стимулирует рост и консолидацию бизнеса; его организационные структуры формируют иерархическую сеть местных, региональных, национальных и международных городских центров. Появление крупнейших корпораций изменяет экономическую структуру общества, превращая центры крупных городов в центры управления корпорациями. В результате усиливается дифференциация и иерархизация городского пространства, в котором выделяются три типа городов: 1) небольшие города, связанные с местным производством, 2) региональные города, которые координируют деятельность первых и 3) национальные и мировые центры, в которых располагается управление транснациональных корпораций. Последние и определяют общие цели и направление политики¹¹.

Закон неравномерного развития обусловлен свободой инвестиций и перемещения капитала в те зоны, которые дают максимальную прибыль: стремление к рациональному использованию капитала стимулирует одновременно создание рабочих мест на одних территориях и безработицу на других, богатство и бедность, развитие и стагнацию. Отражением закона неравномерного развития выступают различия между столицей и периферией, быстро и медленно развивающимися территориями (Sunbelt и Snowbelt), пригородами и центром города [Ibid.: 215]. В центре внимания Хилля — процесс «пригородизации» (suburbanization), который он связывает с динамикой неравномерного развития. Хилл считает, что политика, которая позволила сформировать фактически новое социальное и физическое окружение пригорода, была обусловлена стремлением обе-

¹¹ По мнению некоторых комментаторов, здесь Хилл не оригинален, а его типология представляется довольно примитивной на фоне имеющихся немарксистских исследований дифференциации городов [Jaret, 1983: 510].

спечить высокий уровень потребления и производства для создания новых возможностей выгодного инвестирования и накопления капитала¹². Однако рост в одном месте имел место за счет других территорий с менее развитой инфраструктурой¹³. Таким образом, *развитие одних территорий ведет к сужению перспектив развития других*, и оно обусловлено не отдельными и случайными факторами, а представляет собой следствие структурных противоречий капитализма.

Другим следствием является налоговая проблема, которая традиционно вызывает повышенный интерес у марксистских исследователей [O'Connor, 1973; Tabb, 1982], объяснения которого существенно отличались от тех, что были предложены исследователями других теоретико-методологических ориентаций. Марксисты стремятся показать, что налоговый кризис не является некой аномалией в здоровой экономике, а представляет собой ее естественное следствие и одновременно выражение классовой борьбы; при этом городские финансовые проблемы обусловлены факторами, находящимися за пределами городского пространства.

В условиях монополистического капитализма возрастают расходы городов на выполнение двух важнейших функций — накопления капитала и поддержания социального порядка. Для накопления капитала нужны инвестиции в инфраструктуру и рабочую силу, обеспечивающие рост производительности труда; поэтому корпорации и финансовые инвестиции привлекаются именно в те города и регионы, где имеют место благоприятные условия. Для привлечения инвестиций города вынуждены идти на существенные траты ресурсов, часто бóльшие, чем имеется у города в наличии. Дополнительное финансирование идет из федерального бюджета или бюджета штата. Это, как отмечалось ранее, может вызвать рост экономики и благосостояния одних территорий, но при этом способствовать свертыванию производства, росту безработицы, бедности и, как следствие, накапливанию потенциала протеста в других регионах. Для поддержания социального порядка, а также под давлением групп, требующих усилить социальную помощь, местные власти вынуждены увеличивать затраты на выполнение второй функции. Все это обуслов-

¹² Ориентация на развитие пригородов была обусловлена и тем обстоятельством, что лидеры бизнеса и политики рассматривали ее как средство предотвращения депрессии, аналогичной депрессии 1930-х годов.

¹³ В этом вопросе наблюдается существенное расхождение между марксистскими и «конвенциональными» исследователями, которые считают, что экономический рост в условиях капитализма ведет к нивелированию местных и региональных различий [Berry, Kasarda, 1977: 280]; при этом не все марксисты согласны с тем, что процесс аккумуляции капитала неизбежно ведет к неравномерному развитию территорий [Jaret, 1983: 511].

ливает рост бюджета и «структурный разрыв» между величиной трат и имеющимися в распоряжении города ресурсами [Hill, 1978: 217–218].

Таким образом, *дефицит бюджета возникает в силу того, что город принимает на себя издержки накопления капитала, но практически получает только часть прибыли*; другая часть фактически присваивается частными корпорациями и теми, кто живет в пригородах за пределами налоговой юрисдикции города. Доля федеральных средств в городском бюджете постоянно растет, и в случае сокращения поступлений извне городу приходится повышать налоги и (или) брать займы, что вызывает рост недовольства со стороны налогоплательщиков, усиление давления на местные власти в пользу сокращения бюджета, а также отток бизнеса из города; оставшиеся в городе испытывают еще большее налоговое бремя, а безработица растет, обостряя налоговый кризис. В этом контексте Хилл рассматривает политическую борьбу в городе, которая, по сути, и разворачивается вокруг налогового кризиса. Его основной вывод состоит в том, что *в перспективе налоговый кризис будет только усиливаться*, поскольку структурные ограничения не позволяют городу реализовать одновременно растущие потребности городского населения и запросы частного капитала.

Рассматривая возможные сценарии развития американских городов в целом («покинутый город», «реформистский государственно-капиталистический город», «реорганизованный социалистический город»), Хилл указывает, что хотя имеют место основания для развития всех типов городов, преобладает тенденция в пользу «государственно-капиталистического» города, который представляет собой «интегральную единицу корпоративного государственного капитализма, объединяющую государственные, городские, муниципальные и районные формы организации в городскую политическую систему, управляющуюся в соответствии с принципами корпоративного планирования и становящуюся географически, политически и экономически эффективным пространством развития экономики». В то же время возможности альтернативного развития города в направлении удовлетворения потребностей большинства населения в конечном счете зависят от динамики отношений между налоговым кризисом и конкретными видами политической борьбы [Ibid.: 230, 237].

Специальное внимание Хилл уделяет борьбе чернокожего населения, количество которого в больших городах существенно возросло. Он показывает, что она велась «на трех фронтах»: «1) рост требований по повышению уровня и качества предоставления услуг на территориях проживания чернокожего населения; 2) интенсификация борьбы за увеличение доли рабочих мест (для чернокожего населения. — В. Л.); 3) ориентация на завоевание власти в городском совете как необходимое условие изменения бюджетных приоритетов, улучшения качества городских услуг в черных районах и обеспечения рабочих мест». Хилл

считает, что политическая борьба чернокожего населения дала ощутимые плоды во многих городах: хотя наименее престижные рабочие места по-прежнему диспропорционально заняты афроамериканцами, они тем не менее получили доступ к рабочим местам более высокого уровня и обозначилась тенденция роста их занятости в муниципальном секторе. Более того, в городах с преобладанием чернокожего населения появились мэры и другие официальные лица афроамериканского происхождения [Ibid.: 226–227].

Марксистские подходы к исследованию городской политики естественно стали объектом критики, касающейся как теоретико-методологических оснований исследования, так и отдельных недостатков, присущих конкретным подходам. Многих комментаторов совершенно не убеждают функционалистские по своей сути утверждения о том, что государство «должно» предпринимать усилия в интересах капитала. В этом случае остается неясным вопрос о том, «как эти “императивы” возникают и воспроизводятся через политику; кроме того, они не объясняют, каким образом и почему политические акторы могут их не “выполнить”» [Mollenkopf, 2007: 105].

Наиболее радикально настроенные оппоненты посчитали, что марксисты «оказались в ловушке наиболее абстрактных и воинственных категорий» и «не видят в городском пространстве ничего, кроме “аккумуляции”, “циркулирования капитала”, “классовой борьбы” и “воспроизводства рабочей силы”»: конфликты в городской политике рассматриваются в основном сквозь призму классовой борьбы, а ее (угнетенные) участники идентифицируются как «рабочие»; при этом не учитывается существенное различие между капиталистами и предпринимателями «машин роста». У. Домхофф подчеркивает, что проблемы развития города неправомерно рассматривать как отражение конфликта между трудом и капиталом: «классовая борьба может объяснить все, а значит, ничего». А те авторы, которые не сводят политическую борьбу в городе к классовой борьбе и делают акцент на городских движениях, также опираются на абстрактную логику, аналогичную логике классовой борьбы. В частности, ситуации, где фактически имеют место конфликты между «машиной роста» и отдельными городскими территориями, Кастельс¹⁴ пытается объяснить как проявление социальной борьбы, направлен-

¹⁴ Здесь Домхофф ссылается на вышеуказанное исследование Кастельса в Париже, цитируя фрагмент, содержащий указание на три основных противоречия, обуславливающих городские социальные движения: между потребительной стоимостью и капиталистической формой обмена, городом как сетью коммуникации и односторонним потоком информации и между свободным самоуправлением территории и авторитарным централизованным государством [Castells, 1983: 326].

ной на реализацию проектов, альтернативных существующему способу производства и тенденциям современного развития [Domhoff, 1986: 70–74]¹⁵.

В числе недостатков марксистских исследований власти в городе называется и неадекватное внимание к роли политических партий, выборов, электорального поведения, а также к организационным аспектам власти, особенностям государственного устройства и специфике местного самоуправления. Кроме того, критики обращают внимание на нестрогое обращение с эмпирическими данными: марксисты допускают достаточно вольное толкование каузальной связи, поскольку убеждены, что агенты политики часто не осознают всех импликаций и последствий своих действий [Pickvance, 1995: 272]¹⁶. В целом же исследование городской политики «все более отдаляется от институционального анализа, двигаясь в направлении изучения влияния внешних социальных и экономических факторов и дистрибутивных аспектов политики» [Stoker, 2000: 1]. Некоторые критики убеждены, что марксистские исследователи так и не смогли «перейти от широкомасштабных обобщений к причинно-следственному анализу внутренней динамики капитализма», т.е. «перевести метатеорию в убедительный микроанализ» [Storper, 2001: 158; Geddes, 2009: 62].

Эти и некоторые другие критические замечания — часто справедливые, но иногда не вполне корректные по отношению к конкретным авторам, — не являются свидетельством «неполноценности» данного направления исследований. Марксисты предложили альтернативные объяснения городской политики, дали иные ответы на вопросы, обозначившиеся в политической урбанистике и исследованиях власти в городских сообществах, а также включили ряд новых исследовательских проблем в повестку дня; они указали на недостатки традиционных подходов и обратили внимание на то, что в городской политике за внешне демократическим фасадом часто скрываются различные формы социального господства, истоки которого связаны не только с очевидными преимуществами одних групп над другими, но и поддерживаются структурными и институциональными факторами. Критическая направленность исследований, опора на политическую экономию и социально-классовый анализ — таковы наиболее сильные стороны марксистских исследований [Pickvance, 1995: 272; Zukin, 1980: 580]. Во многом под влиянием марксистских исследований сформировались современные

¹⁵ Сам Домхофф для объяснения распределения власти в современном городе предпочитает использовать теорию «машин роста».

¹⁶ «Если выступления протеста начались после новой городской политики, марксисты придут к выводу, что имела место каузальная связь между этими процессами, даже если политики категорически ее отвергают» [Pickvance, 1995: 272].

модели изучения городской политики и власти — теории «машин роста» и «городских режимов», которые сегодня доминируют в американской политической науке и социологии и получают все большее распространение в Европе и других регионах¹⁷. Появление этих теорий в какой-то мере стало свидетельством снижения популярности собственно марксистских моделей, однако многие идеи и выводы марксистов продолжают свое существование в научном пространстве, хотя и в снятом виде. При этом в марксистских подходах наблюдаются попытки скорректировать некоторые традиционные постулаты и (или) использовать идеи, разработанные в иных теоретических перспективах (например в постмодернизме), что делает контуры марксистской альтернативы не всегда различимыми [Geddes, 2009: 59–71; Kataoka, 2009: 73–87]¹⁸.

Проблематика, идеи и акценты, обозначенные в марксистских исследованиях власти в городских сообществах, вполне релевантны и для анализа современной российской политической практики. Далеко не всегда отечественным исследователям удается убедительно продемонстрировать взаимосвязь стратегических целей правящей элиты и решений, принимаемых на местном уровне, показать влияние структурных и институциональных факторов в городской политике и механизм закрепления преимуществ одних групп за счет других. С этой точки зрения обращение к опыту западных марксистских исследований власти представляется весьма перспективным.

¹⁷ Фактически это признает тот же Домхофф, подвергающий марксистские исследования суровой критике, но отмечающий, что «новая теория («машин роста». — В. Л.) представляет собой творческий синтез лучших идей обоих (марксистской и немарксистской. — В. Л.) школ» [Domhoff, 1986: 73].

¹⁸ Следует иметь в виду, что критика марксизма за его нежелание отказываться от некоторых своих постулатов и инкорпорировать идеи из других теоретических перспектив, может быть, как справедливо отмечает Геддес, отнесена и к самим критикам, не желающим признавать вклад марксизма в развитие теории городской политики [Geddes, 2009: 68].

XVII. Исследование Барбары Ферман в Чикаго и Питтсбурге

Выбор исследования Барбары Ферман в Чикаго и Питтсбурге в качестве иллюстрации современных практик изучения городских режимов был обусловлен рядом обстоятельств [Ferman, 1996]. Во-первых, исследование проводилось в русле классического подхода к анализу городских режимов, заложенного его основателями — К. Стоуном и С. Элкиным [Stone, 1989; Elkin, 1987]; при этом автор предложила ряд интересных новаций, которые позволили объяснить некоторые существенные характеристики режимов, их динамику и перспективы. Во-вторых, исследование Ферман представляет собой одну из первых попыток *сравнительного* анализа городских режимов; изучение причин и предпосылок формирования городских режимов, специфики и характера политических практик и политико-культурных особенностей режимов в Чикаго и Питтсбурге позволило определить ключевые детерминанты городских режимов и набор факторов, определяющих их общие закономерности и особенности. В-третьих, центральное внимание в исследовании уделяется возможностям и перспективам формирования и поддержания городских режимов, альтернативных доминирующим в американской городской политике «машинам роста». Тем самым оно было изначально ориентировано на объяснение факторов и стратегий, обуславливающих возможность оптимальных («справедливых») социально-политических практик. Наконец, исследование получило высокую оценку в академическом сообществе, в том числе К. Стоуном, Т. Кларком и другими ведущими специалистами в области изучения режимов и власти в городских сообществах [Clark, 1997: 224–225; Stone, 1999: 224–225; Swanstrom, 1999: 445–446].

Изначально Ферман собиралась просто изучить взаимодействие бизнеса и власти в указанных городах. Однако по мере проникновения в тему она несколько скорректировала замысел, сделав акцент на перспективах формирования прогрессивных режимов и роли соседских¹ орга-

¹ Непросто подобрать адекватный термин для обозначения английского слова «neighborhood». При всех очевидных минусах данного перевода термин «соседский» мне представляется более соответствующим смыслу английского термина, чем иные возможные варианты («территориальный», «районный» и др.).

низаций в городской политике. Изменение проблематики исследования было связано не только с осознанием важности данного сегмента гражданской сферы в структуре и механизмах управления городскими сообществами², но и обусловлено очевидными различиями в положении этих организаций в разных городах. Данные обстоятельства и определили основной вопрос исследования: *«Почему некоторые городские политические системы более восприимчивы к прогрессивным³ инициативам, чем другие?»* [Ferman, 1996: x–xi, 2].

В контексте решения данной проблемы выбор Чикаго и Питтсбурга в качестве объектов сравнительного исследования представляется очень удачным: хотя в обоих городах сложились режимы одного типа («режимы развития» в терминологии К. Стоуна), по многим параметрам, в том числе по характеру взаимоотношений с соседскими организациями, режимы существенно различались. Контрастный опыт строительства режимов в двух городах «подсказал» Ферман сферы и направления исследования, которые она сформулировала следующим образом: «Во-первых, почему некоторые политические системы более склонны к включению соседских организаций в процесс принятия решений, чем другие? Во-вторых, какие формы принимает соседская мобилизация, почему именно эти формы, и как это сказывается на их шансах на включение? В-третьих, что препятствует формированию прогрессивной системы политического управления? Наконец, требует изучения участие соседств (в городской политике. — В. Л.)». Ферман не скрывает, что ее симпатии на стороне соседств и она положительно относится к повышению их роли в городской политике, хотя и признает, что у этой идеи есть много критиков и для этой критики имеются основания [Ibid.: 3]⁴.

Исходной теоретико-методологической основой исследования выступает теория «городских режимов» в ее стоуновской версии. Ферман полагает, что она удачно преодолевает недостатки как структуралистских объяснений городской политики («политика не имеет значения»), так и

² Ферман, прожившая всю жизнь в соседствах, интуитивно понимала, что они «имеют значение», потому что являются «центром социальной жизни» и «обеспечивают моральную ткань общества» [Ferman, 1996: x].

³ О том, как Ферман характеризует суть прогрессивной политики, речь пойдет несколько позднее; в данном случае лишь отметим, что в общем и целом под ней понимается набор политических практик, характерных для городского режима, который К. Стоун [Stone, 1993] назвал «прогрессивным режимом среднего класса».

⁴ Ферман не романтизирует соседские движения, подчеркивая, что они могут стать средством реализации частных интересов отдельных групп, способствовать формированию расовых предрассудков и «анклавного сознания» [Ferman, 1996: 11–15].

плюралистических подходов («политика — это все»). Соединяя политико-экономическую перспективу и политический анализ, теория предлагает «двустороннее отношение между политикой и экономикой» и позволяет ответить на вопрос: «Что делает политико-экономическое управление (governance) возможным?» В условиях, когда полномочия и легальная власть принадлежат публичным структурам, а собственность и контроль над экономическими ресурсами — частному сектору, эффективное управление возможно лишь при наличии стабильной кооперации между этими двумя структурами принятия важнейших для социума решений. При этом на местном уровне, где формальные полномочия органов власти ограничены, а система принятия решений фрагментирована, необходимость в кооперации особенно очевидна. Этот аспект удачно «схватывает» концепция «городских режимов», которая показывает, что кооперация не является автоматической, а является результатом усилий различных акторов. Соответственно, двумя основными элементами анализа городского режима становятся его состав и процесс взаимодействия между конституирующими элементами, а для объяснения власти используется стоуновская модель власти как «социального производства», альтернативная модели «социального контроля», свойственной более ранним подходам к изучению городской политики [Ferman, 1996: 3–4].

Вместе с тем Ферман уверена, что теории городских режимов не хватает некоторых дополнительных объяснительных ресурсов, которые она и предлагает использовать в практике эмпирических исследований. Ее теоретическая новация, которую вполне можно считать продуктивной попыткой творческого развития теории «городских режимов» проявляется в активном включении в ткань исследования трех аналитических блоков, обозначаемых концептами «арена» (политической системы. — В. Л.), «институты» и «политическая культура». Они позволяют, как считает сама Ферман, объяснить истоки и основания различий между режимами в Чикаго и Питтсбурге⁵.

Арена представляет собой сферу деятельности, для которой характерна определенная конфигурация институциональных характеристик и политической культуры, структурирующая соответствующие формы деятельности [Ferman, 1996: 4]. Городские политические системы имеют различные арены — электоральную, гражданскую, бизнес, межгосударственную. Роль и значение тех или иных институтов в городской поли-

⁵ Сами по себе эти объяснительные ресурсы не являются изобретением Ферман. В частности, идея арены присутствует у Р. Даля и П. Питерсона, институциональный аспект идет от теории организации, а политико-культурный — от Г. Алмонда и др. Так же как Теда Скочпол, которая не «изобрела» государство, а лишь «вернула» его, Ферман «возвратила в экономически-ориентированный анализ три полезных понятия» [Clark, 1997: 225].

тике в значительной мере зависит от того, какая арена является для них «домашней»⁶. Это обусловлено тем, что каждая арена имеет свою логику развития и функционирует в соответствии с принципами и нормами, сформированными находящимися в ней институциональными и символическими структурами. Эти принципы и нормы определяют типы отношений между акторами (например, вертикальный или горизонтальный, жестко структурированный или свободный), формы политической мобилизации, природу и проявления конфликтов, возможности и условия лидерства тех или иных групп и набор политических опций.

Городские режимы, хотя и формируются на нескольких аренах, обычно имеют склонность ориентироваться на одну из них. Как правило, выбор ориентации обусловлен стратегическими целями режима (такowymi могут быть, например, политическая власть или экономический рост). Если режим достаточно влиятелен, то и вся политическая система будет действовать в соответствии с принципами, заданными той ареной, на которую он ориентируется. В частности, гражданская арена обычно находится под влиянием частных некоммерческих организаций, которые распределяют ресурсы на коллективной основе и способствуют формированию культуры кооперации. На электоральных аренах существенную роль играют институты, отражающие политико-идеологические приоритеты тех или иных групп⁷ и тем самым создающие конкурентную политическую среду [Ibid.: 5]⁸.

⁶ Например, в Питтсбурге департамент жилищной политики находился под сильным влиянием гражданской арены, был активно включен в процесс осуществления инновационных программ и поддерживал партнерство с частным сектором, тогда как в Чикаго в условиях доминирования электоральной арены аналогичный департамент являлся объектом патронажа со стороны администрации мэра города [Ferman, 1996: 5, 85–110].

⁷ Ферман относит к ним не только партийные структуры, а все социальные институты, являющиеся носителями различных политических идеологий и ориентаций [Ibid.: 154].

⁸ Ферман считает, что недостаточное внимание, уделяемое арене (сфере деятельности) при изучении городских режимов, отчасти обусловлено убежденностью многих исследователей в том, что власть всегда концентрируется в руках бизнес-элиты. Сама Ферман полагает, что подобная структура власти имеет место не во всех городских сообществах; при этом интересы бизнеса могут быть успешно реализованы режимом, в котором ведущую роль играют политические элиты (как, например, в Чикаго при мэре Ричарде Дейли). Выделение доминирующей арены дает возможность объяснить данную ситуацию: экономические и политические элиты имеют тенденцию действовать на разных аренах. Недооценка роли арены связана и с тем, что исследования городских режимов обычно ограничивались изучением взаимодействия элит, хотя роль неэлитных групп (соседств, расовых меньшинств и др.) может быть ощутимой, а баланс власти между элитой и неэлитными группами — заметно варьироваться [Ibid.: 5–6].

Учет специфики доминирующей арены обязателен при анализе возможностей различных групп сохранять и (или) изменять режим и свое место в городской политике. У групп, стремящихся к интеграции в существующий режим, есть, по мнению Ферман, три опции: они могут 1) использовать логику доминирующей арены для решения своих проблем (это имело место в Питтсбурге), 2) изменить логику доминирующей арены (неудачная попытка использования данной стратегии была предпринята в Чикаго в период пребывания на посту мэра Гарольда Вашингтона) или 3) перенести акцент своей деятельности на иную арену в случае, если шансы реализовать первые две стратегии невелики [Ferman, 1996: 6].

Включение арен в объяснение городской политики требует большего внимания к *институциональным структурам*, роль которых в традиционных версиях теории городских режимов, по мнению Ферман, несколько недооценивалась в силу акцента на неформальных структурах власти и управления. Институциональная структура представляет собой окружение, в котором действуют специфические институты; ее образует ряд тесно связанных и совместимых друг с другом элементов — ориентация (географическая, электоральная, функциональная, прагматическая), степень формализации (высокая — низкая), принятие решений (открытое — закрытое, консенсусное — конфликтное), распределение ресурсов (индивидуальное — коллективное, концентрированное — дисперсное), управленческая направленность (социальный контроль — социальное производство). Главная роль институциональных структур состоит в том, что они формируют понимание акторами допустимых форм поведения, выступая в качестве механизмов поддержания или ограничения тех или иных практик; тем самым они определяют набор возможностей и предпосылок участия групп в политической жизни [Ibid.: 7–8].

Политическая культура отражает «коллективные ожидания населения о ролях и поведении публичной власти и политической системы». Ядром политической культуры американских городов являются «ценности либерально-демократического капитализма», которые в целом ограничивают потенциал «прогрессивной» политики, поскольку в них заложена поддержка «привилегированной позиции бизнеса» и «индивидуализма». Однако в каждом конкретном городе общие политико-культурные основания опосредованы «местной политической культурой», которая, в свою очередь, может создавать как дополнительные возможности, так и дополнительные препятствия альтернативам роста. Для Ферман ключевым является вопрос о балансе индивидуалистических и коллективистских ориентаций жителей Чикаго и Питтсбурга. В фокусе ее анализа оказываются социальный капитал, основополагаю-

щие ценности и гражданская причастность (civic attachment). Социальный капитал характеризует такие черты социальной организации, как доверие, нормы и сетевые отношения, которые могут способствовать координации действий; чем больше социальный капитал, тем легче достигнуть добровольной кооперации между членами сообщества (Р. Патнэм). Гражданская причастность выражает отношение граждан и групп к режиму и существенно влияет на формы политической мобилизации, выбор стратегии и тактики; группы, ощущающие отчуждение от правящего режима, скорее будут выступать против режима, чем те, которые чувствуют свою причастность к нему [Ibid.: 8–10].

В соответствии с общей моделью исследования, опирающейся на теорию «городских режимов» и на предложенные инновации, Ферман выстраивает логику сравнительного анализа и объяснения режимов двух избранных городов, потенциала формирования в них прогрессивных режимов и роли соседских организаций в городской политике. Вначале изучались исторические, социальные и политические предпосылки формирования городских режимов в Чикаго и Питтсбурге, которые во многом предопределили возможности включения или невключения соседских организаций в правящие режимы и шансы на альтернативные росту стратегии развития городов; далее была рассмотрена эволюция городских режимов, их специфика, особенности и основные элементы. Основной блок исследования посвящен различным импликациям выявленных особенностей городских режимов в контексте места и роли соседских организаций. Наконец, в заключении на основании результатов исследования Ферман размышляет над общими перспективами прогрессивной политики в американских городах.

Как и в любом солидном исследовании власти в городских сообществах, в исследовании Ферман уделяется значительное внимание анализу широкого набора факторов (предпосылок), определяющих возможности, характер и специфику формирования режимов в двух городах. В процессе анализа Ферман убедительно демонстрирует, каким образом различия в демографической композиции населения, динамике экономических и политических процессов способствовали складыванию режимов с разными доминирующими аренами, конфигурациями ключевых акторов и политико-культурными практиками.

Анализируя демографические характеристики двух городов, Ферман выделила общую для них тенденцию к снижению численности населения⁹. Однако в остальном демографические характеристики городов оказались существенно различными. Среди них Ферман выделяет степень гомогенности/диверсификации расовой композиции и степень

⁹ С 1960 г. по 1990 г. население Чикаго сократилось почти на четверть, а Питтсбурга (с 1950 г. по 1990 г.) — почти наполовину.

стабильности/изменчивости городского населения. В Чикаго расовая структура населения гораздо более диверсифицированная, чем в Питтсбурге¹⁰; при этом рост цветного населения — значительно интенсивнее, а дислокация — компактнее. Как следствие, роль расового фактора в Чикаго и Питтсбурге оказалась различной. В Чикаго расовый конфликт стал «определяющей характеристикой политической системы»; более всего он проявил себя в жилищной политике, образовании и, особенно, в электоральных процессах. Изменение состава населения существенно усилило давление на рынок жилья. После того как были отменены территориальные ограничения на проживание, черный средний класс стал стремительно покидать гетто; поэтому многие районы Чикаго оказались «черными». В общественных школах белые все более становились меньшинством. В результате в общественном сознании (белых) постепенно усиливалось ощущение опасности расовых изменений и нарастала тревога за будущее («дело времени»). Расовое и этническое¹¹ разнообразие обуславливало постоянную борьбу между группами за «кусоч уменьшающегося пирога», а культурные и языковые проблемы стимулировали стремление к контролю над институтами социализации. Таким образом, демографические изменения в Чикаго стали источником нестабильности и конфликта, которые отразились в ужесточении электоральной борьбы и затрудняли формирование прогрессивных коалиций.

Питтсбург хоть и не представлял собой идеал расовой интеграции, но в нем не было настолько очевидных сегрегационных тенденций. Черные районы — менее многочисленные и менее пересекающиеся с белыми — не создавали (у белых) такого ощущения «черного вторжения», как в Чикаго; при этом соседская идентификация афроамериканцев часто превалировала над расовой и тем самым снижала роль расовой темы в политической повестке дня и расового признака как основания политической мобилизации [Ferman, 1996: 20–28]¹².

Экономические тенденции в развитии Чикаго и Питтсбурга также имели ряд общих моментов и при этом существенно различались, что в итоге сказалось на формировании режимов и потенциала прогрессивной

¹⁰ В Чикаго в 1992 г. было 39% афроамериканцев, 19,6% латиноамериканцев, 3,7% азиатов; 16,9% населения родилось за границей. В Питтсбурге эти категории населения составили, соответственно, 25,8, 0,9, 1,6 и 4,6% [Ferman, 1996: 21].

¹¹ Сама по себе расовая композиция не отражала всей сложности демографической ситуации в Чикаго; в каждой расовой общности были представлены различные этносы.

¹² В качестве примера отражения расовой географической дисперсии в политической жизни Питтсбурга Ферман указывает на отсутствие в отдельные периоды афроамериканцев в городском совете [Ibid.: 23].

политики. Оба города стремились стать постиндустриальными; сокращение производственной сферы и рост сферы обслуживания вызвали изменения, благоприятные для одних категорий населения и болезненные для других. Существенное влияние на ситуацию в обоих городах оказали упадок сталелитейной индустрии и рецессия 1980-х годов: потери рабочих мест, разрушение соседств, неравномерное распределение выгод и издержек среди населения (наибольшие тяготы несли бедные и меньшинства). В Питтсбурге экономический кризис был более глубоким, чем в Чикаго, в силу менее дифференцированной экономики, однако его политические последствия оказались не такими заметными. Во-первых, значительная часть экономического потенциала Питтсбурга дислоцировалась за пределами города, тогда как в Чикаго — в самом городе, что сделало тему деиндустриализации в Питтсбурге менее острой, чем в Чикаго. Во-вторых, районы Питтсбурга, в которых произошло сокращение производства, были в значительной степени географически и социально изолированными от остальной части города. В-третьих, экспорт рабочей силы Питтсбургом позволил заметно снизить уровень безработицы, который в силу этого оказался ниже, чем в Чикаго [Ibid.: 28–31].

Другое отличие в экономическом развитии городов заключалось в том, что в Питтсбурге произошло существенное ослабление корпоративного сектора, отразившееся на корпоративной культуре: трудные для корпораций времена вынудили руководство многих из них отказаться от гражданской деятельности, обратив внимание на свои внутренние проблемы и фактически потеряв интерес к городской политике. В Чикаго корпоративное сообщество никогда не занимало лидерских позиций в городской политике и потому не понесло таких значительных символических и легитимационных издержек, как в Питтсбурге [Ibid.: 31–32].

В политической жизни обоих городов на протяжении длительного времени доминировали сильные и влиятельные политические машины¹³. Прослеживая их эволюцию, Ферман показывает, что, имея схожие изначальные основания и ресурсы власти, политические машины в Чикаго и Питтсбурге приобрели разные векторы развития. В Чикаго политическая машина не желала делиться властью с иными акторами и всячески сопротивлялась изменениям в структуре и характере принятия решений, стремясь к контролю и над электоральным процессом, и над формированием городской политики (модель «социального контроля»

¹³ Политические машины представляют собой политические организации, которые обладают электоральной поддержкой, обеспечивающей им возможность политического и административного контроля над социумом. Власть и влияние машин, ядром которых часто выступает партийная организация, основываются на иерархии и возможности обеспечить своих сторонников набором различных благ (рабочие места, услуги, материальная поддержка, социальные программы и др.).

по Стоуну). Поэтому сокращение доступных ей ресурсов и снижение уровня поддержки со стороны значительной части электората она пыталась компенсировать более активными символическими практиками, встав на защиту интересов белого населения города и тем самым резко усилив конфликт в политической системе. В Питтсбурге машина столкнулась с теми же вызовами, но отреагировала на них иначе: она пошла на уступки некоторым акторам и институтам, тем самым начав медленное отступление от своего тотального господства в городской политике. Появление сильной гражданской арены создало условия для формирования модели «социального производства»; последнее обстоятельство, как мы увидим далее, сыграло едва ли не решающую роль в том, что соседства в Питтсбурге оказались интегрированными в режим, тогда как в Чикаго этого не произошло [Ferman, 1996: 32–33].

В целом развитие Питтсбурга оказалось более стабильным в отношении не только состава населения, но и структуры элиты. В городе всегда было сильное бизнес-сообщество, которое постоянно воспроизводило группу неформальных лидеров; устойчивым оставалось и лидерство в политических и соседских организациях. Чикаго, напротив, был резко разделен по расовому признаку, а бизнес-сообщество фрагментировано. Относительная стабильность Питтсбурга позволила элитам города быть более гибкими по отношению к новым процессам, тогда как чикагские лидеры постоянно ощущали потребность контролировать меняющееся окружение в своих интересах [Ibid.: 16, 50].

Общий вывод, который делает Ферман по итогам анализа демографических, экономических и политических изменений в двух городах, состоит в том, что *в Питтсбурге они стимулировали формирование отношений сотрудничества между различными акторами городской политики и готовность элит адаптироваться к изменяющимся условиям. Эти процессы были в целом благоприятными для соседских организаций, получивших возможности реализовать свои цели. В Чикаго изменения подвигли элиты к сопротивлению новым тенденциям; в этой ситуации соседские организации оказались в числе главных проигравших* [Ibid.: 43].

В результате в Чикаго и Питтсбурге сформировались режимы хотя и относящиеся к одному типу (развития), но существенно различающиеся по целому ряду взаимосвязанных характеристик — составу, целям, доминирующей арене, политико-культурным основаниям, конфигурации властных отношений и др.¹⁴ (см. табл. 1) [Ibid.: 137].

¹⁴ По Стоуну, как уже отмечалось ранее, режимы возникают не во всех городах, и не любая коалиция акторов может считаться режимом. Несмотря на различия, можно говорить о наличии городских режимов в Чикаго и Питтсбурге в его стоуновской интерпретации: в обоих городах возникли относительно стабильные формальные и неформальные связи между структурами публичного и частного секторов в соответствии с приоритетной повесткой дня.

Таблица 1
Правящие режимы: Питтсбург и Чикаго

Элементы режима	Питтсбург	Чикаго
Состав	Экономические и политические элиты	Политические и экономические элиты
Баланс власти	Экономические элиты	Политические элиты
Цели	Коллективные экономические цели	Аккумулирование политической власти
Арена	Гражданский сектор	Электоральный сектор
Форма политического управления	Социальное производство	Социальный контроль

В Чикаго доминировали политические элиты, что во многом объясняется центральным положением электоральной арены в городской политике. Обладая ресурсами мобилизации и возможностями контролировать основные публичные структуры власти, они использовали политическую машину для воспроизводства и укрепления своего влияния. Стремление политических элит к сохранению доминирующего положения, поддерживаемое свойственной электоральной арене логикой борьбы, привело к утверждению практик вытеснения потенциальных соперников и (или) воспрепятствования их появлению. Социальная и политическая раздробленность Чикаго¹⁵ стимулировала политических лидеров (мэров города) укреплять свою персональную власть, сохраняя фрагментированную структуру политического управления. Наиболее ярко это проявилось в период нахождения у власти мэра Ричарда Дейли (1955–1976), при котором режим окончательно сформировался.

Приоритет политических целей и доминирование политических элит в городском режиме не означали, что интересы бизнес-элиты не получали реализации. Дейли установил тесные связи с бизнес-сообществом, но при этом рычаги управления экономическим развитием держал в своих руках. Это в целом устраивало бизнесменов, поскольку Дейли учитывал их интересы; однако успешное воплощение важнейших экономических проектов оказывалось полностью зависимым от выживания машины как источника власти мэра.

В Питтсбурге режим формировался с четко артикулируемыми целями экономического развития. Инициатива шла от наиболее влиятель-

¹⁵ В Чикаго был политически сильный городской совет, способный бросить вызов мэру; при этом правительство было слабым и фрагментированным.

ных членов бизнес-сообщества, которые доминировали в городской политике. Данная конфигурация влиятельных акторов соответствовала логике режима, опирающегося на гражданскую арену, где определяющим типом отношений являлась кооперация. Структура и характер связей в большей степени соответствовали модели «социального производства» (а не «социального контроля»). Ориентация на сотрудничество усиливалась тем, что режим активно поддерживал масштабные проекты развития города, требующие серьезного участия акторов публичного и частного секторов. При этом вопросы, касающиеся экономических проблем и развития города, обсуждались и решались не столько в контексте политического противостояния и логики борьбы, сколько в русле выбора оптимальных технических и организационных мер по достижению целей. Этому способствовал и стиль руководства мэра Дэвида Лоренца, заложившего основания послевоенного режима в Питтсбурге. При нем деятельность органов местной власти оказалась свободной от непосредственного партийного вмешательства, а ряд сфер городского управления, в том числе жилищный сектор и вопросы развития, были в значительной степени деполитизированы. Неформальным лидером города фактически стала Алегхенская¹⁶ конференция развития общности (АКРО) (Alegheny Conference of Community Development — ACCD), символизировавшая оптимальную модель гражданского лидерства, а сам Лоренц из «политического босса» превратился в «гражданского деятеля». Успешная политика постепенно изменила имидж Питтсбурга: вместо «переживающего упадок индустриального города» он все более воспринимался «корпоративным центром»¹⁷. Ферман полагает, что успех был во многом обусловлен лидерством бизнес-элит, определившим характер принятия решений по важнейшим экономическим вопросам: вначале проект должен быть поддержан ключевыми бизнес-лидерами, затем формировались рабочие отношения между ними и публичными структурами власти [Ferman, 1996: 44–64; 136–137].

Институциональные основания режимов в Чикаго и Питтсбурге также существенно различались (см. табл. 2) [Ibid.: 138].

В Чикаго сохранялись тесная взаимосвязь и единство партийной организации и институтов местной власти, характерные для классической машинной политики. Главный институт — партийная структура — строился по территориальному принципу и опирался на поддержку соседств. Пространственная ориентация власти поддерживалась электоральной системой, формирующей совет из 50 членов, избираемых в городских округах. Тесная интеграция партийной организации и публичных ин-

¹⁶ Данное слово обозначает название территории.

¹⁷ По количеству корпораций, имевших свои представительства в городе, Питтсбург уступал только Нью-Йорку и Чикаго.

ституты власти обуславливали электоральную направленность всех структур городского управления. Доминирование электоральной арены усиливало институты, связанные с распределением материальных стимулов на индивидуальной основе и тем самым способствовало формированию «рыночных» паттернов поведения, строящихся на принципах обмена и торга. Стремление политической машины к воспроизводству сложившейся системы властных отношений (модель «социального контроля») усиливало индивидуалистические ориентации и препятствовало групповой мобилизации. Награждая «друзей» и наказывая «врагов», политическая машина создавала источники постоянного конфликта, способствуя формированию политической культуры, характеризующейся «цинизмом и недоверием».

Таблица 2
Институциональная структура: Чикаго и Питтсбург

Элементы структуры	Чикаго	Питтсбург
Ориентация	Географическая, электоральная	Функциональная, прагматическая
Степень формализации	Низкая	Высокая
Принятие решений	Закрытое, конфликтное	Открытое, консенсусное
Распределение ресурсов	Индивидуальный материальный обмен, торг, рассредоточенное	Коллективное прагматическое планирование, целевое
Политическая ориентация	Социальный контроль	Социальное производство

В Питтсбурге взаимодействие политических и экономических элит привело к тому, что партийная организация была отделена от местной власти, а пространство между ними оказалось быстро заполненным различными частными и публичными структурами, которые действовали в иной логике по сравнению с аналогичными структурами в Чикаго. Ориентированные на экономическое развитие (а не политическое доминирование) действия элит более соответствовали модели власти как социального производства. Защищенная от прямого электорального давления и направляемая экономическими целями институциональная структура приобрела прагматическую ориентацию, а система распределения стимулировала объединение, причастность к делам сообщества, соответственно, культуру гражданственности, доверия и кооперации. Гражданская арена, в которую сместился центр власти в Питтсбурге,

стала обладать важнейшими для соседств ресурсами [Ferman, 1996: 37–39, 42–43, 137–138].

Существенные различия между режимами имели место и в уровне формализации структуры власти: в Питтсбурге он был существенно выше, чем в Чикаго. АКРО — организация, ставшая неофициальным лидером городского сообщества и объединившая ключевых экономических субъектов — способствовала созданию многочисленных частных некоммерческих организаций, что в итоге привело к формированию на гражданской арене мощной корпоративистской структуры, направлявшей экономическое развитие города. В Чикаго наблюдалась иная картина. Мэр Ричард Дейли стремился избежать создания влиятельных институтов, которые могли бы стать его соперниками; связывая свое будущее с политической машиной, он строил свои отношения с бизнесменами на более неформальной основе, чем его коллеги в Питтсбурге. На уровне отдельных институтов степень формализации в Питтсбурге также была в целом выше, чем в Чикаго, что существенно сказывалось на характере лидерства в двух городах: в Чикаго ключевые акторы городской политики должны были иметь дело непосредственно с мэром, тогда как в Питтсбурге власть и ресурсы концентрировались в институтах, что объективно снижало значимость отдельных персон. Вследствие этого политическая система Чикаго содержала существенно бóльший потенциал нестабильности, а элиты более опасались и потому более сопротивлялись изменениям, усиливая ориентацию режима на социальный контроль.

Данные обстоятельства отразились на характере принятия политических решений. В Чикаго это процесс был более закрытым, чем в Питтсбурге: принципы участия граждан, зафиксированные в федеральном законодательстве, и запросы со стороны соседских организаций и политических активистов часто игнорировались, что усиливало потенциал конфликта. Корпоративистские тенденции в развитии режима в Питтсбурге сделали процесс принятия решений более коллективным и потому открытым. Сотрудничество акторов в кооперативном режиме, поддерживаемое принципом единогласного принятия решений в АКРО, обуславливало высокий уровень консенсуса в принятии решений [Ibid.: 49–50, 53–55, 60–61, 63–64, 138–139].

Таким образом, институциональная структура Питтсбурга была существенно более благоприятной для соседских организаций, стремившихся к инкорпорированию в режим. Акцент на создание институтов стимулировал формирование соседских организаций, ориентированных прежде всего на экономическое развитие. Поэтому вместо конфронтации с режимом соседства стремились к расширению его границ. В Чикаго режим был менее склонен к поддержке акторов, представлявших потенциальную угрозу власти политической машины, а в активно-

сти соседских организаций просматривалась опасность ослабления существовавшей территориальной системы управления. В этих условиях соседства вынуждены были принять логику борьбы, свойственную доминирующей в Чикаго электоральной арене [Ibid.: 139–140].

Несмотря на то что *политическая культура в Чикаго и Питтсбурге опирается на общие социетальные основания, в ней, как и в других базовых характеристиках городских режимов, наблюдались заметные различия* (см. табл. 3) [Ibid.: 140].

Таблица 3

Политическая культура: Чикаго и Питтсбург

Элементы культуры	Чикаго	Питтсбург
Социальный капитал	Низкий Цинизм Подозрительность	Высокий Оптимизм Доверие
Ценности	Индивидуалистические Конфликт	Общественные Компромисс Кооперация
Гражданская причастность	Низкая	Высокая

В Питтсбурге успешное лидерство АКРО, сумевшей приобрести имидж «стоящей над политикой» и «действующей в интересах города», позиционировалось как пример гражданской позиции; институциональное устройство способствовало формированию отношений кооперации и консенсуса. Разумеется, конфликты и политические разногласия имели место; однако в целом преобладала ориентация на адаптацию и компромисс, дававшая возможность устойчивого сосуществования многочисленных организаций. В этих условиях включение соседских организаций не воспринималось как угроза режиму и власти элит. В Чикаго приоритет политических целей сформировал восприятие политики как материального обмена с очевидными элементами фаворитизма и атмосферой цинизма и недоверия. Вследствие этого любая реформа представлялась прежде всего как попытка вознаграждения новых «друзей» и наказания «врагов», что делало крайне затруднительным мобилизацию в поддержку серьезных структурных изменений в системе. Кроме того, модель политики как обмена стимулировала скорее индивидуалистические, чем коллективистские ориентации и тем самым ставила соседские организации в сложную ситуацию: если в Питтсбурге они воспринимались неотъемлемой частью гражданской жизни, то в чикагских СМИ их

нередко изображали как «беспольных обструкционистов»; при этом возможность быть «вне политики» и действовать в коллективных интересах практически не допускалась. Противодействие политической машины любым не входящим в нее акторам воспроизводило отношения противоборства между соседствами и местными структурами власти; недоверие и цинизм особенно усиливались, когда отношения развивались в плоскости электоральной политики.

Политическая культура во многом определяла то, что дозволено или не дозволено соседским организациям в городской политике, тем самым диктуя приемлемую для них тактику. В Питтсбурге было не принято действовать конфронтационно или жестко педалировать темы, вызывающие серьезные разногласия; некоторые потенциально конфликтные проблемы, связанные с расовым фактором или вопросами перераспределения, были фактически табуированы, и соседские организации не имели серьезных шансов их продвигать. В Чикаго тактический диапазон был значительно шире. Однако и здесь попытки изменить действующие паттерны власти наталкивались на серьезные культурные ограничения [Ferman, 1996: 140–142].

Собственно анализ роли соседских организаций Ферман осуществляет в контексте рассмотрения возможностей и перспектив усиления «прогрессивной» составляющей городской политики и (или) установления режима, в котором экономический рост не станет всеобъемлющей стратегией. Наиболее широкие возможности для реализации целей соседств и представляющих их организаций складываются в «прогрессивных» режимах; в других режимах они, как правило, скромнее и при этом могут заметно различаться. Хотя режимы в Питтсбурге и Чикаго и являлись режимами одного типа, у соседских организаций Питтсбурга условия деятельности были более благоприятными, чем у соседских организаций Чикаго, а сам режим в Питтсбурге считался более «прогрессивным», чем режим в Чикаго¹⁸.

Формирование режимов, альтернативных режиму развития, обусловлено тем, что при всей внешней привлекательности политики развития она часто не учитывает интересов многих групп населения города. Ферман отмечает, что восприятие планов реконструкции и обновления города соседствами может существенно отличаться от его презентации инициаторами проектов. Ликвидация трущоб и создание деловых центров повышают ценность отдельных территорий и делают город привлекательным для среднего класса и бизнеса. Однако в глазах бедных

¹⁸ Опираясь на ряд работ [Clavel, 1986; Clavel, Kleniewski, 1990; и др.], Ферман отмечает следующие признаки прогрессивного режима: широкая (inclusionary) правящая коалиция, участие общественности в планировании, ориентация на справедливую (equitable) политику и сбалансированное развитие, внимание к соседствам [Ferman, 1996: 3].

горожан и рабочего класса обновление означает снос дешевого жилья ради строительства дорогих апартаментов и коммерческих зон; выгоды от обновления территории для них подчас сомнительны, а издержки — очевидны. При этом многие жители города начинают все более осознавать, что процесс принятия решений по развитию тех или иных территорий города явно благоволит влиятельным привилегированным группам. Соседства, особенно небогатые, в их число обычно не входят, что создает потенциал недовольства и стимулирует их оппозицию «машинам роста» [Ibid.: 65].

Роль соседских и других групп и организаций как факторов, определяющих характер городской политики и специфику режима, может быть существенной. Ферман подчеркивает, что хотя политэкономическая структурная составляющая (федерализм, глобальная капиталистическая экономика и др.) и накладывает жесткие ограничения на политику города, в ней остается достаточный простор для выбора альтернатив и движения в сторону реформ: в одних городах проводится сильная распределительная политика и ставятся под сомнение выгоды неконтролируемого роста, в других — нет [Ibid.: 2]. Потенциал и перспективы прогрессивной политики во многом зависят от того, насколько оппоненты роста организованы, активны, успешно сотрудничают между собой и могут обеспечить распространение «прогрессивной» идеологии в общности.

Степень реализации данных условий также определяет специфику и формы «прогрессизма». В контексте этого Ферман считает целесообразным классифицировать прогрессивные ориентации по их «широте», различая «одномерный прогрессизм» (unidimensional progressivism) и «многомерный прогрессизм» (multidimensional progressivism). В первом случае прогрессивная политика ограничена узким набором тем и проблем, во втором она охватывает широкий спектр вопросов, решаемых режимом. В соответствии с данной типологией Ферман обнаружила *одномерный прогрессизм в Питтсбурге*: прогрессивная политика вращалась вокруг проблем соседств, и именно в этих вопросах режим оказался наиболее восприимчивым к «прогрессивным» требованиям. Между тем другие важные с этой точки зрения темы — расовые проблемы, перераспределение, охрана окружающей среды — оказались на периферии городской политики. *В Чикаго, напротив, имела место попытка реализовать многомерный прогрессизм в период пребывания у власти мэра Г. Вашингтона*: мобилизация и политическая борьба охватывали широкий спектр вопросов, в том числе касающихся повышения возможностей соседств, решения расовых проблем, распределения ресурсов и власти, охраны окружающей среды и др. В контексте анализа политического потенциала соседских организаций данная ситуация, как отмечает Ферман, имела два существенных следствия. Во-первых, поскольку ни

одна группа в Чикаго не могла самостоятельно одержать верх над политической машиной, прогрессивная коалиция должна была охватывать различные группы интересов и организации и потому иметь многомерный характер. Во-вторых, нестабильность, присущая доминирующей в городе электоральной арене, стимулировала политические элиты жестко сопротивляться требованиям, идущим от оппонентов. Поэтому если в Питтсбурге расширение гражданской арены позволило инкорпорировать¹⁹ в нее соседские группы и организации, то в Чикаго такая возможность практически отсутствовала [Ferman, 1996: 143].

Тем самым в Чикаго была сделана попытка сформировать новый режим, а в Питтсбурге имела место лишь определенная трансформация режима в сторону расширения спектра его участников. В Чикаго соседские организации и другие оппоненты роста изначально находились в оппозиции режиму, и отношения между ними были крайне конфронтационные. Программы обновления города по-разному затрагивали интересы значительной части горожан; при этом способы их воплощения и уступчивость официальных представителей соседств в городских органах власти отчетливо обозначили противоречия машинной политики: «машина всегда позиционировала себя в качестве защитника интересов соседств и рабочего класса, но в критических ситуациях она представляла только себя и тем самым защищала интересы экономических и политических элит» [Ferman, 1996: 66]. Опираясь на исследование Дж. Розена [Rosen, 1980], Ферман обстоятельно разбирает ситуацию, сложившуюся вокруг вопроса о строительстве университетского городка, которая продемонстрировала, как люди, длительное время поддерживавшие Дэйли и его политическую машину, начали протестовать, когда поняли, что их интересы были принесены в жертву экономическому развитию²⁰. Аналогичные ситуации возникали и раньше, когда программы

¹⁹ Тодд Свонстрем полагает, что более адекватным термином является «кооптация», а не «инкорпорирование», поскольку соседские организации, по сути, отказались от своей политической мобилизации и от вызова машине роста. По этой причине заголовок книги («Вызов машине роста») представляется ему не вполне адекватным [Swanstrom, 1999: 446].

²⁰ Проект вызвал широкий резонанс по многим причинам, в том числе в силу того, что его реализация привела к перемещению более 8 тыс. людей и около 630 бизнесов. Дейли не хотел разрушения соседства, и по первоначальному плану строительство должно было начаться в другом месте. Однако у более предпочтительных мест нашлись влиятельные защитники, которые за закрытыми дверями решили вопрос в свою пользу. Оппозиция избранному месту строительства университетского городка исходила от обычных граждан, которые протестовали по поводу уже фактически принятого решения. Но многие жители оставались достаточно пассивными, надеясь на избранных ими политиков, поскольку долго не могли поверить, что изначальное соглашение будет

переустройства города приводили к перемещению значительного числа людей; однако случай с университетским городком показал возросшую готовность соседств «бороться против бульдозера». Позднее появились структуры, участвовавшие в подготовке лидеров для соседских и общественных движений²¹, и организации, представлявшие отдельные сферы (образование, окружающая среда) или территории. В целом эти группы — вместе и по отдельности — способствовали формированию организационного пространства и укреплению в сознании людей идеи о том, что гражданское самоопределение является важным для сохранения соседств. Однако следование данной линии приводило к неизбежным конфликтам соседских групп с политическими, экономическими и институциональными лидерами; при этом организации часто воспринимались как «красная тряпка» и были на контроле у полиции [Ferman, 1996: 69–75].

Непосредственная попытка перехода к иному («прогрессивному») режиму была предпринята в период пребывания у власти первого в Чикаго мэра-афроамериканца Гарольда Вашингтона (1983–1987). Его приход к власти состоялся в остром соперничестве с республиканским кандидатом²²; поддержку обеспечила электоральная коалиция, в которую вошли афроамериканцы, испаноязычные и белые прогрессисты, объединившиеся вокруг платформы, предусматривающей справедливое и открытое правление. В программном документе «Чикаго работает вместе» предполагалось существенное изменение акцентов городской политики: его предшественники направляли ресурсы на развитие центральной деловой части города, тогда как план Вашингтона предусматривал существенное повышение потенциала соседств и меньшинств на основе сбалансированного развития, роста рабочих мест, аффирмативного действия и гражданского участия. Кроме того, Вашингтон стремился скорректировать характер реализации в городе федеральной программы помощи соседствам, принятой в 1974 г. Р. Никсоном²³.

нарушено. Данная ситуация оказала существенное влияние на сознание жителей, многие из которых поняли, что «мэр всех соседств» (так позиционировал себя Дейли) «бросил» одно из наиболее старых соседств ради удовлетворения предпочтений политических и экономических элит [Ferman, 1996: 67–69].

²¹ В этом отношении важную роль сыграл Фонд промышленных территорий (Industrial Areas Foundation), который был основан социологом Саулом Алинским.

²² Многие демократы, опасаясь реформистских ориентаций Вашингтона, фактически поддержали республиканского кандидата, и победа Вашингтона (он набрал 51,4% голосов) была трудной.

²³ Эта программа обеспечивала значительную долю средств для развития соседств. До Вашингтона ее реализация в Чикаго была встроена в систему машинной политики, направлялась политической логикой и использовалась для получения электоральной поддержки; поэтому многие воспринимали ее как средство вознаграждения «друзей» и наказания «врагов» [Ibid.: 97–98, 103].

У этого плана, разумеется, были влиятельные недоброжелатели. К ним прежде всего относились представители бизнес-сообщества, которые лишались выгод машинной политики, закрытых процедур и инсайдерских привилегий²⁴. Кроме того, реформам Вашингтона сопротивлялись представители муниципальных образований и другие политические акторы и чиновники, действующие под опекой политической машины. Наконец, в оппозиции Вашингтону были многие белые соседства, с опасением воспринявшие избрание черного мэра.

В целом реформы Вашингтона были ориентированы на создание иной логики распределения ресурсов и требовали коррекции политической системы и политико-культурных практик. Изменения в положении соседств были в числе наиболее резонансных. Планы Вашингтона²⁵ угрожали существовавшей системе распределения ресурсов и непосредственно подрывали власть руководителей муниципальных образований и систему управления, на которую эта власть опиралась. При его успешной реализации потери политической машины были бы весьма существенными: фактически на кону стоял контроль над распределением ресурсов и направлением их использования, за который боролись мэр и городской совет. В этой борьбе Вашингтон опирался на соседства и использовал их в качестве противовеса политической машине, которая хотя и была ослаблена, но по-прежнему оставалась главным препятствием его реформам [Ferman, 1996: 95–97, 103–107].

Оценивая итоги реформаторской деятельности Вашингтона, Ферман констатирует, что в целом ему не удалось реализовать свой план. Начальные трудности были очень велики. Главная проблема состояла в том, что унаследованная им институциональная структура была не в состоянии реализовать новую повестку дня; поэтому «на фундаментальном уровне администрация Вашингтона должна была изменить представления рядовых жителей города, политиков и чиновников о системе управления, политике и расовых отношениях». Вашингтону удалось добиться лишь некоторых изменений в этих направлениях, не более того²⁶

²⁴ Как уже отмечалось ранее, в Чикаго в отличие от Питтсбурга не было сильного и самостоятельного гражданского сектора; поэтому позиции бизнеса были во многом обусловлены его связью с политической машиной.

²⁵ Вашингтон реорганизовал процесс принятия решений и определения приоритетов финансирования по Программе помощи соседствам в соответствии с принципами открытого и справедливого управления. Проводились публичные слушания, организовывались семинары по обсуждению вопросов использования фондов и учитывались рекомендации общественных организаций. В результате были увеличены траты на медицинское обслуживание, жилищные программы, помощь пенсионерам, а доля расходов на администрацию сократилась [Ferman, 1996: 104].

²⁶ Ферман не считает возможным рассуждать о том, был бы план реализован, если бы Вашингтон не умер спустя всего пять лет после своего избрания [Ferman, 1996: 121].

[Ibid.: 120–121]. Для многих усилия Вашингтона по-прежнему выглядели как продолжение традиционной практики награждения «друзей» и наказания «врагов», отличавшейся лишь иной конфигураций этих групп²⁷. Кроме мощного внешнего сопротивления, источником трудностей стали и внутренние проблемы прогрессивной коалиции. Администрация Вашингтона состояла в значительной степени из «аутсайдеров», многие из которых были «политическими неопитами»; между ними часто возникали естественные конфликты по поводу целей и способов реализации реформ. Конфликты имели место и вокруг проблем распределения, поскольку администрация представляла группы бедных и обделенных правами людей. Трудности и сопротивление оппонентов в итоге не позволили Вашингтону институционализировать реформы и сохранить единство и стабильность коалиции [Ibid.: 112–113].

Основной урок, который может быть извлечен из пятилетнего опыта установления прогрессивного режима в Чикаго, Ферман видит в необходимости осознания трудностей реализации многомерных прогрессивных реформ. Институциональные препятствия и необходимость поддержания коалиции в течение длительного времени требуют, чтобы входящие в коалицию группы могли «почувствовать себя в чужой шкуре». Даже в идеальных для проведения реформ условиях (а таких условий в 1980-х годах в Чикаго не было) добиться этого крайне трудно. Многие афроамериканцы — члены коалиции Вашингтона решили, что «их время пришло»; испаноязычные граждане Чикаго посчитали, что афроамериканцы стали вести себя так, как ранее вели себя белые «машинные» политики. Трудности воплощения плана усугублялись и тем, что он осуществлялся в условиях сокращения ресурсов.

Второй урок связан со сложностями институциональных изменений: Вашингтон был значительно более успешен в мобилизации своих сторонников на политическую борьбу, чем в осуществлении институциональных реформ; ему так и не удалось создать благоприятный институциональный климат, а политическая культура «висела как альбатрос на шее реформ».

Третий урок связан с различием между персонализированными и институционализированными реформами. Реформы Вашингтона в основном относились к первому типу; наиболее очевидной причиной тому была жесткая оппозиция со стороны городского совета, вынуждавшая Вашингтона опираться на распоряжения своей администрации, действие которых не пролонгировалось на последующих мэров. Кроме того, Вашингтон не посчитал важным «очистить» совет от некоторых оппонентов афроамериканского происхождения, полагая, что его соб-

²⁷ Многие белые чиновники воспринимали распределительную политику Вашингтона как «возможность “черного босса” наградить своих афроамериканских сторонников» [Ibid.: 122].

ственная популярность среди афроамериканцев Чикаго заставит их действовать адекватно. По мнению Ферман, в долгосрочной перспективе эта стратегия оказалась ошибочной.

Несмотря на проблемы, Вашингтон сумел сделать городское управление более открытым, представительным и реагирующим, тем самым внося вклад в «социальное обучение» (social learning) жителей Чикаго, а именно — в «понимание и действие от имени сообщества и в ее интересах». Люди осознали, что широкие коалиции и прогрессивная повестка дня делают движения меньшинств, женщин и соседств легитимными составными частями городского управления и процесса принятия решений. «Социальное обучение» не может быть в одночасье утрачено. Однако когда его выгоды не институционализированы, оно оказывается менее прочным и защищенным. При Вашингтоне соседства и меньшинства получили выгоды в результате индивидуальных решений и распоряжений мэра; не имея статуса обязательных для последующих поколений чиновников и политиков, эти соглашения должны были постоянно воспроизводиться, что оказалось весьма затруднительным в условиях политической системы, по-прежнему ориентированной на различие между «друзьями» и «врагами». После смерти Вашингтона никто из потенциальных лидеров прогрессивной коалиции не смог ее реанимировать [Ferman, 1996: 120–123].

В отличие от Чикаго, где была сделана попытка сформировать многомерный прогрессивный режим, *в Питтсбурге прогрессистская составляющая режима с самого начала носила одномерный характер, ограниченная экономическим развитием соседств*. Данная разновидность прогрессизма возникла в процессе расширения корпоративистской системы путем включения в нее соседских организаций; последние и оказались в числе тех, кто выиграл от этого расширения, поскольку они получили львиную долю ресурсов для своего развития, контролируемых созданными для этого структурами²⁸, и стали участвовать в касающихся их решениях.

²⁸ Было образовано Питтсбургское партнерство для развития соседств (Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development), ставшее механизмом финансовой координации различных структур — публичных и частных, — поддерживающих развитие соседств. Важную роль сыграло Отделение городского планирования (Community Planning Division), которое позволило соседским организациям получать информацию и участвовать в обсуждении бюджетной политики (в Чикаго «расходование средств оставалось тайной за семью печатями для соседских организаций»). Наконец, в Питтсбурге были созданы и признаны в качестве посредников между правительством города и соседскими организациями городские корпорации развития (Community Development Corporations); при этом город фактически спонсировал формирование многих соседских организаций, особенно в районах, где они отсутствовали [Ferman, 1996: 99–103, 124].

Однако наряду с очевидными выгодами *включение соседских организаций в режим фактически закрывало им возможности серьезно влиять на систему городской власти, делая их зависимыми от доброй воли корпоративных акторов*. Сам бизнес-сектор нередко является источником трудностей и проблем, возникающих в соседствах, и склонен помогать им только до тех пор, пока это имеет коммерческий смысл. Мотивы выгоды требуют скорее разрушения «нерентабельных» сообществ, чем помощи им; бизнес часто выступает против высоких налогов (которые могли бы поддерживать социальные программы), предпочитает снизить зарплаты, а не доходы, и готов перенести свой бизнес на иные территории в случае экономической выгоды. Поэтому одни соседские организации могут получать значительные выгоды, тогда как другие территории фактически лишаются серьезной поддержки. В то же время попытки соседских организаций выйти за пределы дозволенного в рамках одномерного (корпоративистского) прогрессизма обычно оказываются бесперспективными, поскольку не вписываются в сложившуюся корпоративистскую практику властных взаимоотношений в городе [Ferman, 1996: 124–125]²⁹. При этом нормативные оценки консервативного (корпоративистского) прогрессизма отнюдь не однозначны. С одной стороны, соседские организации обеспечивают участие обычных граждан в политическом процессе, показывают им проблемы и сложность процесса принятия решений; с другой стороны, реальное представительство получают лишь наиболее крупные соседские образования, оказавшиеся в сфере элитной политики, тогда как рядовые (grass-roots) организации остаются на периферии городской политики [Ibid.: 109]. А главное, включение организаций в корпоративистский режим так или иначе снижает потенциал политической мобилизации вокруг расовых, экологических и других важных социальных проблем [Ibid.: 109, 143].

²⁹ Ферман подробно анализирует одну из таких попыток, предпринятую соседскими организациями в Мон Уэлли (один из пригородов Питтсбурга). Суть проблемы заключалась в том, что соседские организации оказались не в состоянии защитить интересы жителей территории, поскольку не могли пойти против интересов крупнейших корпоративных акторов («Ю.С. Стил» и Банк Меллона), во многом определявших политику АКРО. Попытки ряда соседских организаций (Три-Стейт конференция по стали) и Управление стальной долиной (УСД) выступить в защиту интересов рабочих и сохранить сталелитейные заводы стали восприниматься режимом как угроза сложившейся системе. Входящие в АКРО лидеры городского сообщества предпочитали компромисс и сохранение статус-кво; поэтому они не поддержали более радикальных, по сути, требований активистов УСД. Неудачу последней Ферман квалифицирует как свидетельство ограничений, заложенных в консенсусе между соседскими организациями и ключевыми акторами режима относительно основных правил политической игры в Питтсбурге [Ferman, 1996: 126–134].

Опыт Чикаго и Питтсбурга показывает, что *доминирующей тенденцией в развитии прогрессивной политики является ее одномерный вариант*, реализованный в Питтсбурге. Основную причину этого Ферман видит в трудностях формирования и поддержания многомерных прогрессивных коалиций. Конфликт интересов между членами коалиции, влияние классической либеральной политической культуры, распределение ресурсов в условиях «неоконсервативной» политической экономики ограничивают возможности широкомасштабной прогрессивной политики. Поэтому ее активистам следует либо сузить сферу своей активности с целью снижения потенциала сопротивления, либо, стремясь к более широким структурным изменениям, развивать идеологию («аналитическую структуру»), способную трансформировать «локальные» проблемы в «публичные». В последнем случае они должны быть готовыми к длительному процессу изменения логики и этоса существующей системы и участию в разношерстной коалиции групп интересов со всеми вытекающими отсюда конфликтами и трудностями установления оптимальной конфигурации распределения ресурсов между ними. Наконец, для успешной реализации данной стратегии нельзя ограничиваться сильным лидерством, а следует предпринять усилия по институционализации реформ. Однако в целом довольно пессимистичный опыт прогрессивной политики в американских городах показывает, что следовать данным требованиям очень не просто [Ferman, 1996: 145–151].

На этой довольно пессимистичной ноте Ферман заканчивает свою книгу, которая, безусловно, внесла существенный вклад в понимание многих важных проблем городской политики и власти.

XVIII. Исследования городских режимов в Европе

В отличие от более ранних моделей исследования власти в городских сообществах, не получивших широкого распространения за пределами США, теория «городских режимов» стала достаточно популярной в Европе. Рассуждая о ее признании в Великобритании, английский исследователь А. Хардинг связывает его не только с преимуществами самой теории, но и с теми изменениями, которые произошли в британской системе управления городом. В их числе он называет фрагментацию институциональных структур местной власти, возрастание роли экономической составляющей в городской политике, распространение смешанных (частногосударственных) структур, создаваемых для реализации городских экономических программ, и тенденцию к постепенному превращению местной власти из органа исполнения в орган поддержки, в результате чего она все более становится центром выработки общей стратегии и координации усилий по ее реализации. Теория городских режимов продемонстрировала способность учесть данные тенденции и поэтому оказалась востребованной [Harding, 1999: 673–698]. На происходящие изменения в структуре и характере городской политики и новой конфигурации обуславливающих ее факторов указывают и другие европейские исследователи [Fainstein, Campbell, 1996: 1–18; Leach, Percy-Smith, 2001: 1–2; Nichols, 2005: 787–793].

Следует отметить, что до последнего десятилетия в Европе преобладали другие подходы к анализу городской политики¹. В частности, в Великобритании ее исследование фактически совпадало с изучением публичной власти и управления (government) [Leach, Percy-Smith, 2001: 1], а эмпирические данные обычно подтверждали, что центрами власти в городах были органы местного самоуправления. Поэтому проникновение теорий «машин роста» и «городских режимов» существенно изменило ракурс исследования, предметом которого стало политико-экономическое управление (governance), представляющее собой более сложную систему управления, в которой наряду с публичными структурами управления значительную роль играют и другие акторы.

¹ Хороший обзор подходов приводит Д. Хилл [Hill, 2000: 41–65]; см. также [DiGaetano, Strom, 2003: 356–395].

Не все исследователи согласились с валидностью новых теорий и их преимуществами над традиционными подходами, что особенно наблюдалось в первые годы становления и развития теорий. Некоторые из них достаточно категорично утверждали, что теория «городских режимов» (и тем более «машин роста») не может быть использована за пределами США и (или) не имеет существенного эвристического потенциала для проведения кросснациональных исследований. Их главный аргумент состоял в том, что она изначально разрабатывалась применительно к социально-политическому контексту в США [Le Gales, 1995: 57–95; Davies, 2003: 253–269]. Другие хотя и признавали возможность применения теории за пределами США, призывали делать это «осторожно», особенно в контексте анализа роли местной власти в решении экономических и социальных проблем [Stoker, Mossberger, 1994: 195–212]. Имели место и еще более пессимистические взгляды на проблему, особенно среди тех акторов, которые ставили под сомнение валидность теории даже при изучении американской городской политики в силу структурных недостатков, заложенных в самой теории. В частности, Эндрю Вуд считает, что «проблема использования американских схем гораздо более фундаментальная, чем просто неадекватная “трансляция”» [Wood, 2004: 2103–2118]².

Однако многие исследователи полагают, что теории обладают значительной эвристической полезностью и проблема заключается не столько в самих теориях, сколько в их неадекватном применении. Так, А. Хардинг считает, что заимствование терминологии «роста» и «режимов» часто не сопровождалось соответствующей аналитической и эмпирической экспертизой теорий. Мало внимания было уделено роли арендодателей, фактору «привязанности к месту» (place-boundness) для мобилизации бизнеса и влиянию городского капитала на приоритеты местных властей и инвестиционные решения столичного капитала; практически не учитывались отношения между частным и общественным секторами (особенно, если они имели неинституционализированный характер), и, в целом, неформальным процессам формирования коалиций интересов, объединению их ресурсов и влияния для осуществления определенных стратегий развития города. Дискуссии в основном велись вокруг новых институциональных форм — местных партнерств, поддерживаемых центральной властью, тогда как влияние местных групп интересов на структурирование процесса городского управления оказывалось вне поля зрения исследователей [Harding, 1999: 685–686; Harding, Wilks-Heed, Hutchins, 2000: 975–976]. По мнению А. Хардинга, Г. Стоукера, К. Моссбергер и некоторых других авторов, использование теории городских

² Подробнее о критике американских теорий см. гл. VII наст. изд.

режимов бесспорно углубляет понимание городской политики в Великобритании и других странах [Harding, Wilks-Heed, Hutchins, 2000: 987; Mossberger, Stoker, 2001: 830]. К. Доудинг также позитивно оценивает и активно использует теорию режимов в своих исследованиях; при этом он считает целесообразным включить ее в более общую объяснительную схему, в качестве которой он использует теорию рационального выбора [Dowding, 2001: 7–19].

В любом случае, новые институциональные контексты использования американских теорий вызвали ряд изменений как в самой теории «городских режимов», так и в описании режимов, обнаруженных в европейских городах. Прежде всего произошло расширение понятия «режим», которое фактически отождествляется с понятием «городское политико-экономическое управление» (urban governance); оно стало более эластичным в силу того, что фактически из него исчезли признаки надежности и длительности, обязательные для американских версий теории режимов. Тем самым подразумевается, что всегда есть какой-то уровень кооперации между публичным и частным секторами, а режим имеет место в любом городе [Mossberger, Stoker, 2001: 815; Dowding, 2001: 8; Wood, 2004: 2106].

Другое отличие европейских версий и аппликаций теории городских режимов заключается в том, что акцент в анализе взаимодействия публичных и частных акторов ставится на публичных структурах и в меньшей степени исследуется роль частного сектора в выстраивании коалиций акторов; при этом в центре внимания оказываются формальные механизмы, структуры и институты, прежде всего публично-частные партнерства и квазинезависимые неправительственные организации [Harding, 1999: 682–684; Wood, 2004: 2106].

Изменились и типологии режимов, выделение которых стало осуществляться на несколько иных основаниях, что привело к появлению ссылок на «гиперплюралистические», «радикальные», «элитистские», «бюрократические», «появляющиеся» и другие режимы, в которых практически отсутствовала кросссекторальная кооперация, между основными акторами мог иметь место сильный конфликт, а характер политических отношений быстро изменялся. Термин «режим» стал использоваться для обозначения даже таких коалиций, в которых частный сектор не участвовал вообще [Mossberger, Stoker, 2001: 814–817]. Например, Х. Сэвитч и Дж. Томас предложили следующую классификацию типов городских режимов: 1) *плюралистический режим* (доминируют политические лидеры, координирующие разрозненные группы городского бизнеса), 2) *элитистский режим* (сильная интегрированная бизнес-элита явно преобладает над слабыми политическими лидерами), 3) *корпоративистский режим* (соединяет сильную политическую элиту, которая определяет повестку дня и интегрированную бизнес-элиту) и

4) *гиперплюралистический режим* (ни политические лидеры, ни бизнес-элита не имеют достаточных ресурсов для доминирования в городском политическом пространстве и не в силах обеспечить создание прочных правящих коалиций) [Savitch, Thomas, 1991]. Й. Пьер также выделяет четыре модели городского политико-экономического управления, используя в качестве критерия соотношение роли демократических и профессионально-менеджерских начал: 1) *менеджерское управление* (в нем преобладают профессионалы, роль избранных политиков минимальна), 2) *корпоративистское управление* (имеет место в тех городах, где есть сильный публичный сектор и активную роль играют группы интересов), 3) *режимы роста* и 4) *вэлферный режим* (он часто возникает в старых индустриальных центрах; местные власти подозрительно относятся к бизнесу и более ориентируются на помощь со стороны центра) [Pierre, 1999].

Хотя многие исследователи в целом отрицательно относятся к расширению концепта «городской режим»³, данный процесс во многом отражает отличия европейского городского политического пространства от американского, которые обусловлены следующими факторами:

— более значимой ролью лидеров бизнеса в американской городской политике;

— отсутствием в США сильных политических партий социал-демократической ориентации или связанных с профсоюзами;

— существенно большей автономией американской системы планирования использования земли по сравнению с европейской, которая в значительной степени зависит от центральных структур государства;

— сравнительно слабым влиянием публичного сектора в США на отношения собственности и управление землей;

³ Доудинг, например, считает, что если концепция режима используется для обозначения любой коалиции акторов и даже при полном отсутствии таковой, то она становится чисто дескриптивной и менее эффективной по сравнению с концепцией Стоуна [Dowding, 2001: 7]. На проблемы, возникающие в результате расширения понятия «режим», обращают внимание и другие исследователи. В частности, Дэвис подчеркивает, что в этом случае «приносится в жертву изысканность оригинальной формулировки» и недооценивается иерархический характер (многих) партнерств в Великобритании, которые лучше описывать с помощью таких концептов, как «команда», «принуждение» и «манипуляция», а не «сеть», «координация» и «переговоры» [Davies, 2004: 31; Davies, 2003: 253–269]. Моссбергер и Стоукер отмечают, что «если режимы имеют место везде, то тогда мы никогда не сможем объяснить, почему они формируются в одних местах и не формируются в других» [Mossberger, Stoker, 2001: 816]. В то же время Моссбергер считает вполне естественным либо снизить число обязательных признаков режима, либо рассматривать режим в качестве разновидности политико-экономического управления (governance) [Mossberger, 2009: 45–51].

— большей ориентированностью местных властей в США на финансирование своих проектов и кампаний из местных источников [Harding, 1999: 687; Stoker, Wolman, 1995: 12].

— сильной централизацией европейских политических институтов — государства, партий, СМИ;

— более «левой» (социальной) направленностью государственной политики по сравнению с американской;

— меньшей зависимостью государства от гражданского общества и групп интересов (в том числе бизнеса) в Европе [Wood, 2004: 2107; Newton, 1975: 1–24].

В Европе система государственного управления более централизованная, чем в США; государство обладает значительными возможностями влияния на рыночные механизмы, а административная элита играет существенную роль в осуществлении таких традиционных муниципальных функций, как планирование использования земли. Это ведет к более униформной местной политике, меньшей соревновательности между городами и большей значимости внутригосударственных отношений по сравнению с США. В Европе большинство городов имеет финансовую поддержку со стороны центральной власти, и она более существенна, чем аналогичная поддержка городов в США; поэтому местные власти не находятся в такой сильной зависимости от налоговых поступлений, как в Америке. Фискальная политика распределения в пользу бедных регионов также усиливает роль центра, делая муниципальные власти более независимыми от местного рынка, хотя и за счет политической автономии. Существенным фактором европейской городской политики выступают политические партии, которые в целом имеют более сильную структуру, чем группы давления. При этом наличие влиятельных левых партий делает практически невозможным формирование идеала города как «машины роста», а либерально-рыночная идеология и идеи капиталистического накопления непрерывно подвергаются атакам с различных сторон [Strom, 1996: 458–459, 462].

Поэтому в европейских городах взаимоотношения между публичной властью и группами интересов, как уже отмечалось ранее, носят несколько иной характер, чем в США, и доминирующую роль в них играют публичные структуры власти, что в определенной мере ограничивает возможности формирования кросссекторальных коалиций⁴.

⁴ Сами основатели теории «машин роста» признавали, что за пределами США, например в Великобритании, меньше предпосылок для формирования коалиций роста в силу более значимой роли центрального правительства в финансировании программ роста. Однако они полагали, что в городской политике различных стран имеют место некоторые общие тенденции независимо от их культурных, политических и институциональных различий, приводя в пример такие разные страны, как Япония и Италия [Logan, Molotch, 1987: 149; Molotch, Vicari, 1988: 188–214].

Однако новые тенденции в развитии экономики и социальной сферы в условиях глобализации стимулируют изменения в характере деятельности публичных институтов власти. Переход от «urban government» к «urban governance» и изменение роли государства, которое все менее занимается обеспечением (providing) и все более фокусируется на создании условий (enabling) [Holman, 2007: 436–440; Davies, 2003: 253–269], обуславливают снижение возможностей местных властей контролировать развитие города и стимулируют более активное участие бизнеса в принятии решений по ключевым аспектам городской политики⁵, создавая более благоприятный климат для сотрудничества политических и экономических элит [Hill, 2000: 60] и тем самым повышая эвристический потенциал теории «городских режимов», ее востребованность за пределами США.

Одним из наиболее интересных и содержательных международных исследовательских проектов стало изучение городских политических режимов в четырех европейских городах (Лидс, Саутгемптон, Лилль, Ренн), осуществленное Питером Джоном и Элистером Коулом [John, Cole, 1998: 382–404; 2000: 248–268; 2001]. Центральным вопросом, на который попытались ответить исследователи, стал вопрос о том, какие факторы оказывают наибольшее влияние на специфику городского режима — институциональные параметры (административно-политическое устройство, законодательная основа, традиции государ-

⁵ На первый взгляд, переход к governance вполне соответствует плюралистическим акцентам на дисперсии власти в развитых демократиях. Однако новые тенденции дают пищу и критикам плюрализма. Если ранее очевидная концентрация формальной власти в руках демократически избранных политиков затрудняла обнаружение скрытого влияния бизнеса, то теперь оно становится более транспарентным и реальным, реализуясь через различные организации и структуры, в которых бизнес принимает участие [Leach, Percy-Smith, 2001: 37–39]. Нормативные аспекты перехода к governance и формированию режимов (коалиций), в которых существенную роль играют не только избранные публичные политики, но и группы, интересы которых могут быть далеки от интересов большинства жителей города, также по-разному интерпретируются исследователями. Governance делает менее ясным ответ на вопрос, на ком именно лежит ответственность за состояние города и проводимую политику. Некоторые исследователи видят в растущем влиянии бизнеса угрозу демократии (у Стоуна в условиях режима повестка дня формируется в интересах богатых и влиятельных групп, поскольку именно они вкладывают наибольшие ресурсы для достижения целей) [Purcell, 2006: 1922–1923]. Другие обращают внимание на то, что в новых условиях власть становится более децентрализованной, диффузной, но менее транспарентной [Swyngedow, 2005: 2002]. Третьи считают, что современные тенденции ведут к «замене гражданского государства технократическим, менеджерско-предпринимательским», ограничивающим возможности демократической дискуссии [Garcia, 2006: 748] (см. также [Somerville, 2005: 117–144]).

ственного строительства, политические ценности и др.), специфика места (территория, население, уровень экономического развития и др.) или сфера, в которой формируется режим⁶. Используя сетевой анализ, Джон и Коул изучили режимы (сети), которые сформировались в двух основных сферах (секторах) городской политики — в сфере экономического развития и в сфере среднего образования выбранных ими европейских городов⁷. Тем самым используемая ими концепция режима фактически ограничивала его сеть акторов в одной из сфер общественной жизни.

Каждая сеть была оценена исследователями по четырем основным параметрам: состав сети (конфигурация основных акторов), структура сети (закрытая, узкая, в принятии решений доминирует небольшая группа людей, или открытая, оставляющая доступ в нее сравнительно большому числу акторов), сравнительные возможности сети (высокие или низкие в зависимости от готовности участников сети к кооперации для достижения коллективных целей), изменения в сети. Была выявлена широкая вариативность сетей по данным параметрам, при этом ни одна из гипотез о преобладающей роли того или иного фактора (сектор, институты, место) не подтвердилась.

Однако исследование показало, что институциональные различия наглядно проявились в образовательных сетях городов, но мало повлияли на экономические сети. Последние более зависели от специфики города (его расположения, структуры экономики и т.п.). В трех городах из четырех в экономических сетях сформировались достаточно устойчивые публично-частные коалиции (особенно в Лидсе), включавшие в себя местных политиков, чиновников и представителей бизнеса, причем роль последних была далеко не второстепенной⁸. В образовательных

⁶ Исследователи сочли возможным использовать теорию режимов для объяснения взаимоотношений в отдельных секторах общественной жизни города. Попытки подобного рода предпринимались и ранее. Например, Барбара Ферман предложила углубить анализ политических режимов с помощью концепции «арены деятельности», которая выражает доминирующую сферу городской политики (ею может быть электоральная сфера, гражданская сфера, сфера бизнеса и др.) [Ferman, 1996]. Однако обычно концепция «городских режимов» используется для характеристики общей конфигурации властных отношений в городе.

⁷ Выбор данных городов был обусловлен тем, что в них имели место и сильный частный сектор, и социал-демократические традиции, и ориентация на быстрый экономический рост. При выборе секторов учитывалась прежде всего их контрастность.

⁸ Только в Ренне экономическая сеть включала в себя практически исключительно представителей публичного сектора. Она была сформирована вокруг мэра города и его ближайшего окружения; их взаимодействие с бизнесом было слабым, что во многом предопределило сравнительно ограниченные возможности сети.

сетях доминирующее влияние публичного сектора было очевидным. В британских городах основными акторами являются представители местной публичной власти и руководства школ, при этом роль последних усилилась, а сети стали более открытыми. В образовательных сетях французских городов большое влияние имеют представители министерства образования, а также местные политики и чиновники, курирующие образование в городе. Сети оказались достаточно закрытыми, а влияние других акторов (учителя, профсоюзы, гражданские лидеры) было незначительным. Различия в составе образовательных сетей британских и французских городов, по мнению исследователей, обусловлены правовыми аспектами: в Великобритании школы находятся в основном в компетенции местных властей, во Франции — центральных.

Общий вывод, к которому пришли Джон и Коул, состоит в том, что *между тремя переменными — институтами, секторами, городами — существует взаимосвязь, но нельзя утверждать, что какой-то из этих трех факторов играет более важную роль, чем другие*. Степень проявления институциональных различий и специфики городского пространства зависит от сектора; в образовательной сети фактор институциональных различий оказался существенным, тогда как экономические сети различных французских и британских городов имели гораздо большее сходство. Поэтому невозможно прогнозировать ни рост сходства между режимами в различных странах в силу общности городских проблем, ни возрастание различий между ними, обусловленных институциональной спецификой [John, Cole, 2000: 260–266].

В контексте возможностей использования концепции городских режимов в различных социально-политических условиях заслуживает внимания вывод исследователей о том, что *в европейских городах имеют место многие из отмеченных ими пяти факторов, создающих благоприятные условия для формирования и поддержания городских политических режимов*. В частности, в Лидсе есть сильный и достаточно сплоченный местный бизнес; это большой город, обладающий идентичностью; в нем сохранились традиции и преобладает здравый прагматизм. В Лилле также есть бизнес, хотя бизнес-сообщество и не такое единое; он является достаточно большим городом, и в результате отставания от соседей у городских акторов появились дополнительные стимулы к кооперации. По мнению Джона и Коула, управление в Лидсе вполне вписывается в концепцию «городского режима», и ее уже можно частично использовать применительно к Лиллю [John, Cole, 2001: 401].

Сравнительное исследование городских режимов в пяти европейских (Париж, Милан, Неаполь, Ливерпуль, Глазго) и трех североамериканских (Детройт, Нью-Йорк, Хьюстон) городах, проведенное П о л о м К а н т о -

ром, Хэнком Сэвитчем и Сереной Хэддок [Kantor, Savitch, Haddock, 1997: 348–377] фокусировалось на факторах, определявших специфику и характер взаимоотношений между публичными и частными акторами, составлявшими правящие коалиции. Основное внимание было уделено взаимодействию рыночных и политико-институциональных факторов, соотношению ресурсов и позиций публичного и частного секторов, обуславливающих их возможности и преимущества во взаимоотношениях (торге) между собой.

Исследование подтвердило гипотезу о зависимости композиции режима и характера взаимоотношений между основными акторами от структурного контекста, в качестве которого было рассмотрено взаимодействие трех параметров — 1) демократического потенциала городской политической системы, 2) рыночных (конкурентных) позиций города и 3) специфики государственной структуры, в том числе возможностей поддержки города со стороны публичных структур более высокого уровня. Различные комбинации последних двух параметров приводят к формированию четырех разных политико-экономических контекстов (условий) складывания режимов. Контекст «поддержки сверху» (*dirigiste*) наиболее благоприятен для городов; они доминируют на рынке и имеют поддержку со стороны интегрированной государственной системы. Его антиподом является контекст «зависимый частный» (*dependent private*), в котором возможности городов существенно ограничены в силу их слабых позиций на рынке и отсутствия прочных связей с субъектами власти более высоких уровней. Промежуточную позицию занимают контексты «зависимый публичный» (*dependent public*) (слабая экономическая база, но наличие возможности получать серьезную поддержку сверху) и «торговый» (*mercantile*) (сильные позиции на рынке, но слабая поддержка сверху). Далее эти четыре политико-экономических контекста были соотнесены с первым параметром — демократическим потенциалом городских политических систем⁹. В результате получилось восемь типов контекстов, определяющих важные характеристики режимов в различных городах¹⁰. Различия между ними определили многие важные аспек-

⁹ Необходимость его учета обусловлена тем обстоятельством, что развитая система демократического контроля стимулирует формирование широких коалиций, которые могли бы ограничивать власть отдельных групп, прежде всего бизнеса, тогда как слабый демократический контроль ведет к очевидному доминированию одних групп над другими. К числу городов с развитой системой демократического контроля были отнесены Париж, Глазго, Ливерпуль и Нью-Йорк.

¹⁰ Исследователи подчеркнули, что эти восемь режимов могут рассматриваться лишь как «идеальные типы». В реальности могут иметь место гибриды, а также иные режимы, которые не вошли в предложенную классификацию в силу ограниченного числа используемых переменных [Kantor, Savitch, Haddock, 1997: 353].

ты функционирования городских коалиций, в частности, конфигурацию и специфику лидерства. В условиях «поддержки сверху» приоритеты устанавливают элиты публичного сектора, руководящие процессами планирования и инвестирования. В контексте «зависимый публичный» инициатива также сохраняется у акторов публичного сектора, при этом ключевыми являются отношения с другими публичными структурами. В двух других типах контекстов лидируют акторы частного сектора, при этом в «зависимом частном» городские власти обладают ограниченным набором ресурсов и возможностей, а в «торговом» складываются предпосылки для активного взаимодействия между всеми основными участниками местной коалиции [Kantor, Savitch, Haddock, 1997: 349–354].

В итоге оказалось, что во всех трех американских городах формирование режимов происходило в условиях, не благоприятствовавших лидерству акторов публичного сектора. В Детройте в период исследования (1970 — начало 1990 г.) «зависимый частный» контекст способствовал складыванию «поставщикеского» (vendor) режима. Для режимов данного типа характерна низкая электоральная активность, слабый демократический контроль и закрытость политики, в которой доминирует бизнес, ориентированный на привлечение капитала. В отсутствие сильных собственных ресурсов публичные акторы вынуждены поддерживать сохранение привилегированного положения бизнеса. Социальная повестка данных режимов крайне ограничена, и даже сильным и популярным мэрам трудно изменить данную ситуацию.

Режимы в Нью-Йорке и Хьюстоне формировались в «торговых» контекстах. В Нью-Йорке имел место так называемый коммерческий (commercial) режим. Подобные режимы возникают в сравнительно преуспевающих городах, занимающих солидные позиции в межгородской конкуренции. Политические элиты не могут обойти требования бизнеса, однако политические системы высококонкурентны и включают в себя других акторов — соседские организации, гражданские группы, которые реально влияют на городскую политику. В этих во многом противоречивых условиях формируются умеренно открытые режимы, которые могут поддерживать политическую повестку, ориентированную на реализацию коллективных интересов; для них характерен компромисс и постоянный «торг». В случае, если демократическое участие и (или) оппозиция ослабевают, соответственно, политические импульсы становятся менее противоречивыми, возникают условия для формирования «частнопредпринимательских» (free enterprise) режимов. Для них характерны более заметное доминирование бизнеса, ориентация на рост, экономическую конкуренцию и ограничение вмешательства институтов публичной власти в экономическую сферу. Такой режим был обнаружен исследователями в Хьюстоне.

В европейских городах контексты, а соответственно и режимы оказались иными. В Ливерпуле «зависимый частный» контекст стимулировал складывание «радикального» (radical) режима¹¹. В отличие от Детройта, в котором аналогичный контекст способствовал формированию режима, где доминирование бизнеса не встречало серьезного сопротивления, а акторы публичной сферы вынуждены были поддерживать приоритеты бизнеса, в Ливерпуле политические элиты практически отказались от попыток укрепить рыночные позиции города и сделали акцент на символической политике, ориентированной на поддержку населения и массовое участие. Пришедшие к власти радикально настроенные лейбористы считали приоритетными развитие публичного сектора, повышение занятости населения, строительство жилья и улучшение экологии. В итоге стратегическое развитие города направлялось в большей степени партийными и идеологическими мотивами, чем привлечением частных инвестиций.

В других европейских городах условия формирования режимов способствовали лидерству акторов публичного сектора. В Париже и Милане режимы сформировались в контексте «поддержки сверху». В обоих городах политические элиты имели возможности проводить политику развития, что обеспечивало им центральное место в правящей коалиции. В Париже сложился «планирующий» (planner) режим. Обладание значительными внутренними и внешними ресурсами помогало поддерживать открытую и достаточно широкую правящую коалицию, в которой доминировали партийные, государственные и управленческие интересы. Отношения стратегического доминирования с бизнес-сектором позволяли использовать рост инвестиций на благо населения, а ресурсы публичного сектора способствовали проведению активной социальной политики. Ключевым фактором, повлиявшим на складывание режима данного типа, исследователи считают интегрированную структуру власти (местной, региональной и национальной) во Франции, которая позволяет проводить сильную государственную политику. В этих условиях режим успешно направляет и координирует деятельность управленческих структур, реализуя общественные запросы через политические решения и планирование; бизнес обычно подключается к этим процессам уже после того, как основные цели и задачи определены. Однако вероятность возникновения режимов такого типа сравнительно невелика, по-

¹¹ В контексте дискуссии о концептуальных основаниях теории городских режимов небезынтересно отметить, что некоторые комментаторы посчитали выделение данного типа режима «неправильной классификацией» (misclassification), поскольку в нем изначально не предусматривалось какой-либо кооперации между представителями публичного и частного секторов [Mossberger, Stoker, 2001: 816].

скольку для этого требуются исключительно благоприятные политические и экономические условия.

Режим в Милане исследователи называли «дистрибутивным» (*distributor*). Такие режимы обычно возникают, когда организационный фактор начинает явно превалировать над коллективными выгодами, а общественное и политическое участие уже не способно контролировать деятельность партийно-политических структур. В этих условиях политические элиты используют публичные ресурсы для доминирования в местной политике и менее склонны, по сравнению с предыдущим режимом, к широким и открытым коалициям и использованию потенциала бизнеса в интересах широких слоев. В отсутствии сильного бюрократического класса особую роль в Милане играли партийные функционеры, доминировавшие в процессе принятия политических решений. Партийные машины ограничивали возможности кооперации и тем самым затрудняли принятие и поддержку долгосрочных программ экономического развития, от которых бизнес нередко дистанцировался.

В двух других европейских городах — Глазго и Неаполе — режимы формировались в менее благоприятных условиях, поскольку не обладали мощной экономической базой и, как следствие, сильными конкурентными позициями («зависимый публичный» контекст). В Глазго возник режим, который исследователи называли «грантополучатель» (*grantsman*): движущей силой развития Глазго стали гранты как от центрального правительства, так и от региональных властей. Такие режимы характерны для городских сообществ с достаточно высоким уровнем общественной и политической активности. Правящие коалиции ориентируются на различные формы поддержки сверху для возрождения бизнеса и повышения благосостояния сообщества, а отношения с государственными структурами и их помощь фактически замещают функцию частного инвестирования. В этих режимах влияние бизнеса более ограничено, чем в других. Если же уровень общественной активности и гражданского контроля невысок, то в данном контексте обычно возникают «клиентелистские» (*clientelist*) режимы, ориентированные на сохранение привилегий политических элит, которым с помощью ресурсов публичного сектора удается установить и поддерживать патронажные отношения с бизнесом. Слабые демократические традиции, закрытый характер режима, пренебрежение коллективными интересами, инструментальное отношение к политической власти — все это было свойственно режиму в Милане [Kantor, Savitch, Haddock, 1997: 354–368].

Таким образом, исследование подтвердило влияние среды на базовые характеристики режима, во многом определяющее его конфигурацию, направленность, возможности и ограничения. При этом на возникновение тех или иных типов режимов в определенных политико-

экономических контекстах влияют уровень и эффективность демократических институтов. В тех случаях, когда демократический потенциал городской политической системы достаточно высок, обычно возникают «планирующие» (в контексте «поддержки сверху»), «радикальные» (в контексте «зависимый частный»), «грантополучатели» (в контексте «зависимый публичный») и «торговые» (в контексте «коммерческий») режимы; если же он слабый, то в этих же контекстах чаще формируются, соответственно, «дистрибутивные», «поставщические», «клиентелистские» и «частнопредпринимательские» режимы.

Исследователи полагают, что используемая ими модель позволяет объяснить и возможную динамику режимов. Хотя последние зависят от конкретных действий различных акторов, вероятность тех или иных изменений городских режимов с разными характеристиками окружающей среды может существенно варьироваться. Например, «дистрибутивные» города типа Милана вполне могут эволюционировать в направлении «планирующего» типа в случае повышения уровня ответственности власти перед населением и возрастания роли партийного фактора. В то же время возможно и иное направление изменений городского режима, в частности в сторону «коммерческих» типов, если ослабнут программы централизованной поддержки города или позиции города на мировых рынках [Ibid.: 369–371].

Исследование Нэнси Холман [Holman, 2007: 435–453] в Портсмуте в отличие от многих других исследований в Европе было выполнено на основе классической стоуновской концепции «городского режима». Режим в ее понимании — это стабильное взаимодействие акторов публичного и частного секторов на основе формальных и неформальных связей; ресурсы акторов взаимодополняют друг друга и позволяют добиться результата, недостижимого без стабильной коалиции; кооперация основана на доверии; у режима есть определенная повестка дня или набор стратегических целей и др. — всего 10 основных параметров, по которым она определяла наличие/отсутствие режима в Портсмуте [Ibid.: 440].

Фактически формирование режима началось в начале 1990-х годов, и Холман отмечает два важных события, обозначивших движение в данном направлении. В 1990 г. активная ориентация на сотрудничество между местными властями и бизнес-сектором в условиях сокращения централизованного финансирования была зафиксирована в докладе комитета политики и ресурсов г. Портсмута (Portsmouth's Policy and Resources Committee), получившем название «Возрождение Портсмута»; фактически это открывало двери для активного участия бизнеса в городских проектах и кооперации с местной властью. В 1993 г. было создано

«Партнерство Портсмута и Юго-Восточного Гемпшира», объединившего инициативных лидеров и организации, которые стремились внести положительную динамику в развитие города и имели стабильные доверительные отношения друг с другом. Это партнерство стало центральным механизмом, с помощью которого образовались сети публичных и частных акторов, участвовавших в принятии решений по развитию города и определявших принципы и правила взаимодействия между собой. С самого начала оно было автономным и не находилось под контролем местных властей, а обеспечивало их включение в неформальную коалицию в качестве ее составной части. Формирование сильной кросссекторальной структуры и наличие харизматических акторов из разных секторов, уже имевших длительные профессиональные и (или) персональные связи и сумевших сформировать общее видение перспектив развития города при наличии сильной неформальной структуры, Холман считает важнейшими предпосылками в целом успешного формирования режима в Портсмуте [Holman, 2007: 441–444, 451].

Вывод о наличии городского режима в Портсмуте Холман обосновала в процессе анализа деятельности и взаимодействий «Партнерства» и других структур и акторов городской политики. При этом основные параметры режима были идентифицированы применительно к инициации и реализации четырех знаковых для режима проектов — реконструкции гавани Портсмута и въезда в город, проектов Единого фонда возрождения и городского развития: во всех четырех случаях практически все десять параметров режима были налицо. Подводя итоги деятельности режима, Холман заключает, что он достиг «больших позитивных результатов для города» [Ibid.: 449–450].

Результаты исследования подтвердили значимость нового контекста формирования режимов в Великобритании, связанного с изменением роли местных органов власти, институциональной фрагментацией и переходом от government к governance, усиливающими необходимость кооперации публичного и частного секторов. При этом режим, как и следует из концепции Стоуна, оказывается не автоматическим следствием в целом благоприятного окружения, а возникает в результате активной деятельности акторов, сумевших реализовать основные выгоды коалиционной политики и тем самым повысить способность достижения коллективных целей.

С точки зрения оценки эвристического потенциала теории «городских режимов» за пределами США интересным представляется исследование, проведенное А л а н о м Х а р д и н г о м [Harding, 2000: 54–71] в Манчестере и Эдинбурге: используемая им методология, так же как и у Холман, была близка к той, на которой строился классический труд К. Стоуна.

В соответствии с логикой режимной теории исследование Хардинга проходит три этапа: 1) определение ключевых акторов (формальных и неформальных) городской политики, прежде всего в сфере экономического развития; 2) описание форм, механизмов, степени и мотивов их взаимодействия и 3) оценка его результатов и последствий [Ibid.: 59]. Главная цель исследования состояла в том, чтобы понять природу и роль принятия решений в сфере развития города в 1980–1990-х годах. На первой стадии с помощью репутационного метода была выявлена группа наиболее влиятельных людей, принимавших участие в принятии решений¹². В окончательных списках «локомотивов» (movers and shakers) политики развития в Манчестере и Эдинбурге — тех, кто был наиболее заинтересован в стратегическом развитии города и имел возможность подключить свои организации к осуществлению кросссекторального сотрудничества и реализации совместных проектов — оказались, соответственно, 22 и 24 человека: в Манчестере — 9 представителей публичного сектора (6 политиков, 2 чиновника и 1 член квазинезависимой неправительственной организации) и 13 бизнесменов; в Эдинбурге — 5 представителей публичного сектора (3 политика и 2 чиновника) и 19 бизнесменов. Второй и третий этапы исследования было построено на анализе интервью, взятых у данной группы людей, официальных документов и результатов четырех небольших проектов, иллюстрирующих характер взаимодействия частного и публичного секторов в обоих городах.

Однозначно ответить на главный вопрос, сформировались ли в Манчестере и Эдинбурге городские режимы, Хардинг не смог. С точки зрения стоуновской трактовки режима, включающей в качестве обязательных признаков стабильность и длительность, *в обоих британских городах не было режима, аналогичного режиму в Атланте* (хотя процесс формирования коалиции в Манчестере продвинулся значительно дальше); *влияние коалиций развития ограничивалось отдельными стратегиями и проектами, а не общей конфигурацией основных вопросов городской политики*. Основная причина заключается в том, что *способность местных властей обеспечивать население услугами в Великобритании*

¹² Репутационный метод был использован для определения элиты частного сектора, которая включала в себя бизнес-элиту (руководство 25 наиболее крупных компаний, расположенных в исследуемых городах), гражданскую элиту (людей, номинированных на руководящие посты в университетах, туристических, спортивных, культурных организациях) и элиту развития (руководителей организаций, фондов, частно-публичных партнерств, совместных предприятий и корпораций, целью которых является экономическое развитие городского пространства). Общий список был уточнен и расширен на основе интервью экспертов (исследователей, журналистов, представителей Торговой палаты). Наиболее влиятельные представители публичного (государственного) сектора определялись по их формальным позициям [Harding, 2000: 70–71].

в меньшей степени (по сравнению с США) зависит от местных экономических факторов, чем от финансовой поддержки центра [Harding, 2000: 68–69].

Тем не менее Хардинг отмечает возрастание значимости вопросов развития в структуре городской политики и, соответственно, стимулов к формированию коалиций и консенсусу элит по сравнению с ситуацией, имевшей место до 1980-х годов, когда местная власть не была склонна к серьезному диалогу с бизнес-сообществом по стратегическим проблемам развития города. Наиболее ярким примером изменения ситуации стала попытка добиться проведения Олимпийских игр в Манчестере в 2000 г., которая подняла на новый уровень кооперацию между различными секторами и акторами городской политики, продолжившуюся в последующих проектах развития города и способствовавшую формированию благоприятных условий для местного бизнеса. Хотя проект и не завершился проведением Игр, он, по мнению Хардинга, сыграл существенную роль в улучшении инфраструктуры города и его имиджа. Кроме олимпийского проекта, сотрудничество и кооперация имели место и в других сферах, в частности в сфере транспорта, культуры, искусства, образования, жилищного строительства. В Эдинбурге кросс-секторальная кооперация получила меньшее развитие, и консенсус был достигнут по меньшему числу вопросов¹³. Таким образом, в городской политике сформировались два достаточно различных по своему характеру процесса, образующих «дуальную политическую структуру» (dual polity): городская политика экономического развития и городская политика потребления, в которой первостепенную роль играют отношения между различными управляющими структурами [Ibid.: 69].

Открытым остался и вопрос о перспективах правящих коалиций в обоих городах, поскольку они, как отмечает Хардинг, очень зависят от конкретных людей, образующих ее основу¹⁴. При этом долгосрочная стабильность правящих коалиций не поддерживается окружающими обстоятельствами, в числе которых он называет «нестабильность квазинезависимых неправительственных организаций и публичных программ, постоянные институциональные пертурбации и тенденцию клю-

¹³ Различия между городами по уровню кооперации Хардинг связывает с высокой активностью ключевых игроков городской политики и более стабильной партийной поддержкой в Манчестере, а также превалированием политики потребления над политикой производства в Эдинбурге (в силу большей политизированности вопросов использования местных финансовых ресурсов) [Harding, 2000: 66–67].

¹⁴ Хардинг приводит мнение одного из интервьюируемых в Манчестере: «Для того чтобы города могли стабильно развиваться, необходимо, по моему мнению, чтобы 5–6 человек были в нужном месте в нужное время и оказались способными координировать усилия ключевых организаций» [Ibid.: 70].

чевых политиков, чиновников и руководителей бизнеса менять место жительства ради карьерного роста». Тем не менее Хардинг считает, что режимная теория дает бóльшие эвристические возможности для анализа и сравнения опыта коалиций в городах, чем иные подходы к изучению городской политики [Ibid.: 70].

Несколько менее оптимистичные выводы относительно формирования городских режимов в европейских условиях были сделаны Элизабет Стром по результатам исследования в Берлине [Strom, 1996: 455–481]. Она обнаружила, что в 1990-е годы в объединенном Берлине возникли некоторые условия и стимулы для формирования режима роста (приход к власти консерваторов из ХДП, заинтересованность ряда крупных фирм в реализации проекта переустройства города, борьба за проведение Олимпийских игр в Берлине в 2000 г. и др.), однако *в итоге коалиция роста оказалась слабой и не стала основанием правящего режима*. Это проявилось в том, что между различными государственными структурами возникли серьезные противоречия относительно плана реконструкции центра города; ключевые инвесторы были более ориентированы на отстаивание своих собственных проектов и оказались неспособными объединиться; в результате верх взяли противники проекта, опиравшиеся на общественное мнение. Стром считает, *что потенциал формирования правящих кросссекторальных коалиций ограничен прежде всего тем, что сравнительные возможности публичного и частного секторов в Германии существенно различаются, а наиболее важными ресурсами остаются вертикальные и горизонтальные связи в публичном секторе*. Немецкие чиновники не так свободны в своих действиях, как их американские коллеги, будучи более ограниченными формальными правилами; сказались и влияние сильных групп интересов и организаций, не принимающих «логику капиталистического развития» в городской политике. В целом же проблемы городского развития в Германии традиционно относятся к сфере деятельности городских политиков и чиновников, а ценности, разделяемые как отдельными сегментами элиты, так и большими группами населения, препятствуют принятию главенствующей роли частного сектора в городском развитии [Ibid.: 472–477].

Из других исследований политических режимов в Европе заслуживает внимания попытка использования концепции для объяснения политических процессов на субгородском уровне, предпринятая группой исследователей под руководством Кеннета Доудинга [Dowding et al., 1999: 515–545]. В качестве объектов исследования были выбраны шесть районов (боро) Лондона. Исследователями были обнаружены режимы (в традиционном смысле) в трех районах: в Кройдоне сформиро-

вался режим развития, опирающийся на достаточно прочную коалицию политиков и бизнеса; в Вандсворте и Ислингтоне возникли «режимы сервиса». В остальных районах режимы не сформировались, однако в каждом из них были отдельные признаки политических режимов¹⁵.

В контексте изучения российской политической практики особый интерес представляют *эмпирические исследования городских режимов в постсоциалистических странах*, которые, как и в России, фактически только начинаются [Koch, 2009a: 129–139; 2009b: 333–357; Kulszar, Domokos, 2005: 550–563; Sagan, 2008: 93–109]¹⁶. Их важность обусловлена не только наличием общих для России и стран Восточной Европы исторических, политических и культурных традиций, позволяющих «заимствовать» проблематику и рабочие гипотезы, но и оценить опыт применения западных теорий и моделей исследования в иных социально-политических условиях.

В исследовании Ласло Кульчара и Тамаша Домокоша [Kulszar, Domokos, 2005: 550–563] была предпринята попытка изучить властные отношения в двух венгерских городках¹⁷ на основе концепции «машин роста». Исследователи попытались выяснить, *насколько постсоциалистические практики и традиции способствуют/препятствуют формированию «машин роста», какова конфигурация основных акторов городской политики и в чем заключаются особенности режимов роста в венгерских городах*. При этом в качестве главной цели рассматривалась адаптация концепции «машин роста» для постсоциалистических стран [Ibid.: 551].

Как и другие исследователи, использующие международный опыт, Кульчар и Домокош учитывают специфику восточноевропейских стран, во многом определяющую характер властных отношений как на социальном уровне, так и в отдельных городских сообществах. В этих странах после XVI в. стали складываться иные (по сравнению со странами Западной Европы) отношения между государством и обществом и другое понимание модернизации. В результате сформировалась политическая культура, опирающаяся на «неконтролируемую концентрацию власти,

¹⁵ Доудинг выделяет восемь признаков режима, но полагает, что режимы могут иметь место и в тех случаях, когда некоторые признаки отсутствуют. В Кройдоне и Вандсворте он обнаружил все восемь признаков (хотя в последнем, по его признанию, имела место скорее коалиция местных и национальных политиков и сказывалось доминирующее влияние консерваторов). В трех районах, где режимы так и не сложились, было обнаружено по 3–4 признака [Dowding et al., 1999: 519–520].

¹⁶ Речь, разумеется, идет только о попытках изучения городских режимов, так или иначе связанных с использованием зарубежного опыта.

¹⁷ Фюр Сити, 60 тыс. жителей, и Уайт Сити, 100 тыс. жителей.

фасадные институты, этатизм, политическую нетолерантность и глубокое убеждение в том, что развитие должно идти сверху. Эта политическая культура укрепились в XX в. и оставалась доминирующей в период постсоциалистических трансформаций» [Ibid.: 551].

Государство при социализме выступало в качестве основного и, по сути, единственного координатора общественной жизни; при этом любые попытки самоорганизации граждан воспринимались как угроза существующей системе и потому пресекались. Городские элиты, состоявшие из местных партийных лидеров, представителей администрации и руководителей местных предприятий, в своей деятельности руководствовались главным образом двумя целями: они должны были соревноваться между собой за ресурсы и поддерживать основания своей власти. После крушения социализма в 1990 г. небольшая часть их смогла пополнить ряды национальной элиты, наиболее одиозные были лишены своего статуса, но большинство сумело сохранить власть, став руководителями бывших государственных предприятий, либо заняв посты в органах местного самоуправления. В целом постсоциалистическую городскую элиту образовали пять групп: руководители бывших государственных предприятий, успешные местные предприниматели, часть администрации, отдельные представители культурной элиты, кадры новых политических партий. Таким образом, *несмотря на фундаментальную социально-экономическую трансформацию, состав местной элиты в целом свидетельствовал о сохранении старой структуры власти, в которой не нашлось места представителям общественных движений и гражданского общества*¹⁸. Внутриэлитная конкуренция приводила к формированию двух типов конфигурации власти в городах. В первом случае одной из фракций элиты удавалось консолидировать свою власть путем создания устойчивой монолитной политико-экономической структуры, во втором — возникали две сменяющие друг друга, но также монолитные элиты (обычно консервативная и леволиберальная), научившиеся уживаться друг с другом и обладавшие достаточными экономическими и организационными ресурсами для своего воспроизводства в периоды, когда они не занимали ключевых публичных позиций в городе [Ibid.: 552–554].

На характер и специфику формирования постсоциалистических «машин роста» существенное влияние оказали и два важнейших внешних фактора: транснациональный капитал и центральные органы государственной власти. Оба фактора играют важную роль в городской политике практически всех восточноевропейских стран; но в Венгрии, по мнению Кульчара и Домокоша, влияние иностранного капитала особенно

¹⁸ В Венгрии НКО действовали в основном на национальном уровне, практически не влияя на местную политику.

велико. ТНК напрямую не направляют деятельность местных коалиций роста, поскольку обычно отделены от местных сообществ. Однако в отдельных ситуациях они могут оказать на них существенное влияние ради приобретения конкретных выгод и льгот. В этом случае их отношения с местными элитами оказываются амбивалентными: элиты поддерживают ТНК, если их деятельность способствует развитию городского сообщества, но при конфликте интересов могут оказать сопротивление. Значимость центральных органов государственной власти в местной политике обусловлена не только сложившимися традициями, но и зависимостью местной власти от распределяемых в центре ресурсов¹⁹, стимулирующей конкуренцию за доступ к государственным ресурсам, аналогичную той, которая имела место при социализме [Kulszar, Domokos, 2005: 555–556].

Наконец, на формирование городских «машин роста» в постсоциалистических странах существенное влияние оказала популярность идеи развития, естественная в условиях экономического кризиса и очевидного отставания от западноевропейских стран. Поэтому движения против роста, если такие и возникали, обычно были лишены поддержки со стороны общественности. Кроме того, слабость оппозиции росту была обусловлена и тем обстоятельством, что коалиции роста включали в себя практически всю элиту²⁰; при этом изменения в составе и характере отношений в коалиции обычно возникали лишь в периоды избирательных кампаний, поскольку ядром коалиции выступала административная элита [Ibid.: 556–557].

Результаты эмпирического исследования в целом подтвердили корректность данных характеристик. В обоих городах доминировали «машины роста», которые, по оценкам Кульчара и Домокоша, «оказались даже более успешными, чем те, которые Молотч описал 30 лет назад»; в результате местные элиты «стали богаче, а жители получили более изысканную территорию и ощущение развития». Как и в классической модели «машин роста», выгоды роста распределялись неравномерно: даже в Уайт Сити, который оказался значительно более благополучным, чем Фюр Сити²¹, экономическое развитие не сопровождалось серьезным улучшением социальных, культурных и медицинских услуг населению. Однако «общий результат оказался положительным», а «сообщества были удовлетворены и горды: они любили «машину роста» по Оруэллу» и поэтому у нее не было серьезных оппонентов. При этом если в США

¹⁹ В середине 1990-х годов более 80% бюджета местных органов власти поступало из центра.

²⁰ В США местные элиты имели разногласия по отдельным проблемам, что делало коалиции относительно хрупкими.

²¹ Уайт Сити изначально был более экономически развит и обладал хорошей инфраструктурой, что делало его привлекательным для инвестиций.

коалиции роста обычно формируются в тех городах, где имеется значительный потенциал роста, то в постсоциалистических странах они могут возникать и при отсутствии соответствующих условий, организуясь вокруг политической власти и опираясь лишь на обещания роста [Ibid.: 559–561].

Подтвердилась и гипотеза о более существенном влиянии внешних факторов на местную политику в венгерских городах по сравнению с американскими. Роль ТНК также оказалась несколько иной: в целом они ограничивают деятельность местных «машин роста», а городские элиты, не имея шансов серьезно влиять на их деятельность, вынуждены учиться сосуществовать с ними²². Необходимость соревнования за государственные ресурсы придает особую значимость политическим сетям и прочным связям с влиятельными акторами национального уровня; в этих условиях наиболее успешными становятся те, кто «может использовать свои связи без моральных ограничений» [Ibid.: 560].

Состав «машин роста» и характер повестки дня преимущественно политический: ядро власти находится в местных административных структурах, которые и определяют стратегии роста, тогда как экономические и финансовые институты играют в этом процессе менее значимую роль. По мнению Кульчара и Домокоша, это существенно отличает постсоциалистическую практику от американской, где «местная власть контролируется экономической элитой, но не наоборот» [Ibid.: 560]²³. Связанные с недвижимостью негосударственные структуры, как правило, не обладают серьезным политическим потенциалом, поскольку основными собственниками земли являются органы местного самоуправления. Строительные компании также обычно не относятся к числу самых влиятельных акторов городской политики: бизнес в основном опирается на политические сети. В целом состав постсоциалистических «машин роста», как и композиция коалиций роста в других странах, свидетельствует о концентрации экономической и политической власти в руках сравнительно узкого круга акторов [Ibid.: 560–561].

Исследование выявило особенности положения «машин роста» в разных городах и, в целом, различия в структуре городской власти. В Фюр Сити была обнаружена монолитная структура власти со стабильной

²² Особенно это было заметно в Уайт Сити, где позиции ТНК оказались очень сильны; в Фюр Сити иностранных инвестиций было заметно меньше, и потому местная коалиция роста могла действовать без существенных ограничений [Kulszar, Domokos, 2005: 558].

²³ На наш взгляд, в этом конкретном отношении венгерская практика отличается от американской, но не западноевропейской, где административные элиты также обычно играют ведущую роль в городской политике.

элитой, которая фактически существенно не менялась на протяжении всех электоральных циклов. Исследователи полагают, что вероятность складывания данной структуры власти выше в тех городах, которые обладают меньшей инвестиционной привлекательностью и потому не представляют большого интереса для ТНК. Основным бизнес в Фюр Сити принадлежал местной элите; последняя не хотела иметь конкурентов, и в ряде случаев ей удавалось успешно сдерживать их проникновение в городское экономическое пространство²⁴. В Уайт Сити влияние иностранных компаний было существенно более значимым, что ограничивало власть местных элит, с которыми у ТНК сложились отношения консенсуса. При этом публичная власть в течение четырех электоральных циклов менялась 2 раза²⁵.

Общий вывод методологического характера, к которому приходят исследователи, состоит в том, что концепция «машин роста» вполне применима к постсоциалистическим странам и дает возможность понять динамику аккумуляции власти. При этом они полагают, что специфика «машин роста» обусловлена не только политическими традициями восточноевропейских государств, но и особенностями реставрации капитализма в этих странах [Kulszar, Domokos, 2005: 561].

Несколько иные выводы были сделаны Флорианом Кохом по результатам эмпирических исследований политико-экономического управления (governance) в Варшаве [Koch, 2009a: 129–139; 2009b: 333–357]. Фактически в них была предпринята попытка проверить эвристический потенциал теорий городских режимов и политико-экономического управления и возможности их использования для изучения городской политики в постсоциалистических странах²⁶.

Так же как и Кульчар и Домокош, Кох считает, что у данных теорий есть хорошие перспективы для объяснения городской политики за пределами Северной Америки и Западной Европы, хотя и подчеркивает,

²⁴ Показательным в этом отношении является факт десятилетнего сопротивления открытию Макдональдса. Другим убедительным примером стало решение вопроса о строительстве в городе крупного торгового центра. Местной элите, которая контролировала деятельность городского совета, удалось добиться изменения места нового центра, что позволило ей получить существенные материальные выгоды, а издержки, которые в изначальном варианте должен был нести инвестор, оказались фактически переложены на население города [Kulszar, Domokos, 2005: 559].

²⁵ Кульчар и Домокош, однако, не считают возможным квалифицировать этот тип отношений как реальный политический плюрализм, поскольку «у власти все время находилась непроницаемая коалиция роста» [Ibid.: 554].

²⁶ Концепция политико-экономического управления (governance) заявлена Кохом в качестве и теоретического основания, и предмета исследования [Koch, 2009a: 132].

что «простой перенос опыта западноевропейских городов невозможен». Изучение политического управления в Варшаве Кох осуществляет в трех ракурсах (измерениях) — институциональном (polity), политическом (politics) и целевом (policy). В институциональном контексте движение от government к governance проявляется в растущей значимости институциональной структуры, соединяющей элементы иерархии, договорный процесс и соревнование; в политическом измерении оно отражается в возрастании взаимодействия между публичными и частными акторами в процессе управления городом, а в целевом — в большей флексibility и мягкости норм и правил управления, опирающегося не (только) на команды и запреты, а предполагающего переговоры, торг и компромиссы [Koch, 2009a: 131–132].

Исследование показало, что *изменения, происходящие в системе управления городом, трудно однозначно квалифицировать как переход к политико-экономическому управлению (governance)*. С одной стороны, существенно возросло число акторов городской политики, прежде всего представителей непубличной сферы, которые имели определенное влияние на городские решения, особенно на неформальном уровне. Планирование стало более гибким, а в ряде сфер для реализации отдельных проектов требовалась кооперация публичных и частных акторов. С другой стороны, в институциональной сфере фактически шло формирование системы административного управления (government) с акцентом на иерархию, в которой формальные и организационные возможности акторов частной (непубличной) сферы были ограничены; при этом институциональная структура часто менялась. Участие граждан в обсуждении проектов городского развития было формальным, а сами проекты разрабатывались городскими властями без серьезного взаимодействия с иными акторами городской политики [Ibid.: 134–139].

Общий вывод, к которому приходит Кох, заключается в том, что *в период постсоциалистических трансформаций в Варшаве сложилась специфическая («варшавская») форма политико-экономического управления (governance)*. В целом ситуация стала более стабильной, «но она по-прежнему существенно отличается от ситуации в городах Западной Европы. Поэтому вопрос о том, последуют ли города Центральной и Восточной Европы по пути западноевропейских городов, остается открытым» [Ibid.: 139].

Исследование в Варшаве имело и другой ракурс: автор попытался применить теорию городских режимов для анализа рынка жилья²⁷. При

²⁷ Кох фактически рассматривает теорию «городских режимов» в качестве разновидности концепции политико-экономического управления (governance), акцентирующей внимание на характере и особенностях кооперации между акторами, представляющими публичную сферу и бизнес [Koch, 2009b: 334–335].

этом он использовал классическую стоуновскую (узкую) трактовку режима, в соответствии с которой были сформулированы задачи исследования — 1) определить степень влияния частных акторов на рынке жилья, 2) выяснить, насколько институциональный и местный контексты способствуют/препятствуют формированию городского режима, 3) установить, возник ли режим и 4) как это сказалось на развитии данной территории [Koch, 2009b: 339].

В целом *постсоциалистические трансформации способствовали складыванию условий, способствующих формированию городских режимов*; существенно расширилась автономия городской сферы, что усилило позиции местных элит и позволило им проводить активную самостоятельную жилищную политику. По сравнению с жилищной политикой при социализме роль государственных (муниципальных) структур существенно снизилась, значительную финансовую власть получили частные девелоперы, небольшая группа которых стала доминировать на рынке жилищного строительства. Кох посчитал возможным утверждать наличие «системной власти» строительных компаний, имевших и определенную идеологическую поддержку общественности, для которой строительство жилья является одним из общественных приоритетов.

Однако *прочный режим в его классическом понимании в Варшаве так и не сложился*. Кох связывает отсутствие режима прежде всего с нестабильностью территориальных границ (территория и границы муниципалитетов часто менялись), административного устройства (после 2002 г. была создана иная — более централизованная система управления городом) и публичной власти (имела место частая смена мэров и правящих группировок). Эта «многомерная нестабильность» оставляла возможность лишь для ограниченной кооперации частных и публичных акторов, которая фактически сводилась к отдельным проектам и не перерастала в устойчивый режим на уровне города. Другим препятствием формированию режима стала «рыночная ориентация» городской политики, вследствие которой жилищная проблема не рассматривалась в качестве одного из ее основных направлений: власти не видели необходимости активно включаться в эту сферу, и в их планах широкомасштабная поддержка и кооперация с частными акторами не предусматривалась [Ibid.: 343–346].

Нестабильность социально-политического контекста стимулировала формирование своеобразной формы рынка жилья и специфической конфигурации акторов политического управления в Варшаве, отличных от западноевропейских. Поскольку административные и политические структуры все еще находятся в процессе трансформации, сохраняются, а в чем-то и усиливаются позиции авторов частного сектора. С этой точки зрения *переход к политико-экономическому управлению (governance)*

стал не столько реакцией акторов публичной сферы на новые вызовы и усложнение мира, как это имело место в иных странах, сколько результатом нестабильности положения публичных акторов. В целом Кох вполне позитивно оценивает перспективы использования западных моделей и, как и другие исследователи городской политики в постсоциалистических странах, обращает внимание на необходимость проведения сравнительных исследований, позволяющих выявить общее и особенное в городской политике восточноевропейских городов. При этом он указывает на целесообразность расширения предмета исследования, отмечая важность учета ситуации, сложившейся в городском политическом пространстве различных стран к началу постсоциалистических преобразований (а они могут заметно различаться), и предлагая принять во внимание региональный аспект, поскольку многие сферы городской политики не могут быть ограничены локальным уровнем [Koch, 2009b: 351–352].

Эти и другие исследования городских режимов, достаточно многочисленные и за пределами США, свидетельствуют о растущей популярности теории, что, на наш взгляд, вполне закономерно. Привлекая внимание к процессу формирования правящих коалиций, она, с одной стороны, позволила преодолеть ограниченность исследований городской политики, фокусировавшихся в основном на формальных политических институтах, с другой — избежать недостатков ранних дискуссий о распределении власти в локальных сообществах, слабо учитывавших структурные компоненты власти, ограниченность городской политики и вариативность конфигурации власти в различных городах. При этом она оказалась достаточно продуктивной и для объяснения политических процессов в странах в сильной государственной составляющей, что позволяет размышлять о возможностях и перспективах ее использования в изучении власти в российских городах и регионах.

XIX. Эмпирические исследования власти в российских городах и регионах

В качестве иллюстрации отечественных исследований власти на субнациональном уровне были выбраны следующие исследовательские проекты: 1) «Самые влиятельные люди России — 2003» (идея проекта — А. Ситников, научное руководство — О. Гаман-Голутвина); 2) «Власть и управление в крупных городах России» (руководитель проекта — В. Гельман); 3) «Трансформация номенклатурной организации власти в России на субрегиональном уровне» (выполнен Д. Сельцером); 4) «Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: региональная проекция» (выполнен А. Чириковой). Эти исследования не только интересны и содержательны, но и представляют различные ракурсы и способы эмпирического исследования власти.

Исследование «Самые влиятельные люди России — 2003», выполненное коллективом исследователей Института ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), на сегодняшний день остается *наиболее масштабным проектом изучения региональных элит в России*¹. Оно охватило 66 регионов, и в центре внимания оказались многие ключевые проблемы, касающиеся изучения власти: механизмы и каналы рекрутирования политических и экономических региональных элит, их структура, социально-демографические характеристики, личные качества, обеспечивающие успешное продвижение, преобладающие стили лидерства, характер и особенности взаимоотношений между федеральным центром и регионами России, между политическими и экономическими элитами в регионах [Гаман-Голутвина, 2004б: 39–40].

Замысел исследовательского проекта не сводился к подготовке списков наиболее влиятельных людей в тех или иных регионах (хотя уже это стало бы существенным вкладом в развитие данной отрасли социального познания): исследователи стремились объяснить, *почему* эти люди влия-

¹ Исследование стало логическим продолжением более раннего проекта «Все влиятельные люди России», осуществленного ИСАНТ совместно с журналом «Эксперт» в 2000 г.

тельны, и оценить *степень* их влияния на общественно-политическую и социально-экономическую ситуацию в своем регионе. Для ответа на эти вопросы была разработана и использована *оригинальная методика оценки влияния акторов региональной политики*. Определение степени влияния осуществлялось на основании 7 параметров, которые были выделены на основе анализа мнений большого числа экспертов²:

1. *Объем контролируемых властных ресурсов*. Он характеризует степень контроля над деятельностью структур публичной власти; при его оценке принимались во внимание занимаемая должность и сопутствующие ей полномочия, административный ресурс и возможности влияния на деятельность структур власти.

2. *Объем контролируемых экономических ресурсов* (участие в распределении и контроле финансовых потоков; владение, доступ или распоряжение собственностью, капиталом, пакетами акций, бюджетными средствами).

3. *Личные качества*.

4. *Объем и эффективность связей (контактов) во властных и бизнес-структурах* (количество и качество связей, их весомость и результативность).

5. *Степень контроля над влиятельными организациями — партиями, движениями, профсоюзами, местными религиозными организациями и др.*

6. *Степень контроля над СМИ*.

7. *Общий уровень влияния*. Он характеризует «влиятельность в целом»; включение данного критерия обосновывалось необходимостью учета факторов, не вошедших в число указанных выше) [Даровин, Полунин, 2004: 12–13].

Итоговая оценка влияния определялась следующей формулой: $W = a_1 R_1 + a_2 R_2 + \dots + a_6 R_6$, где W — оценка влияния в политике, R_i — значение ресурса влияния, a_i — вес (значимость) ресурса влияния в политике, i — от 1 до 6 — количество ресурсов. В ходе регрессионного анализа

² Контент-анализ экспертных интервью (было опрошено 1698 экспертов) позволил выявить лексемы, описывающие, по мнению опрошенных, феномен влияния. Применительно к сфере политики их оказалось 6611, экономики — 3371. В ходе дальнейшей обработки (сложение близких по смыслу лексем), которая прошла несколько этапов, был составлен список, включивший 56 лексем в политике и 47 в экономике. На его основе был получен синонимический ряд, интегрирующий в себя особенности феноменов влияния в политике и экономике в целом, анализ которого и дал итоговый набор параметров, позволяющих описывать влияние конкретных лиц. При этом параметры вобрали в себя около 75% лексем, использованных экспертами для описания феномена влияния на региональном уровне [Даровин, Полунин, 2004: 12].

групп оценок, выставленных влиятельным политическим акторам, были получены следующие веса (в процентах) ресурсов влияния в политике: объем контролируемых властных ресурсов — 31%, объем контролируемых экономических ресурсов — 0³, личностные качества — 12%, объем и эффективность связей во властных и бизнес-структурах — 15%, степень контроля над влиятельными организациями — 19%, степень контроля над СМИ — 22% [Полунин, 2004: 18–19]. На базе указанных параметров были разработаны измерительные шкалы, по которым в ходе экспертного интервью оценивалась влиятельность конкретных лиц.

Для реализации данной модели была использована стратегия исследования, предусматривавшая два этапа и, соответственно, два последовательных экспертных интервью. Главная задача *первого этапа* заключалась в том, чтобы *подготовить инструментарий измерения влиятельности*. На этом этапе решались три задачи: 1) выявлялись лица, оказывающие непосредственное влияние на принятие политических и экономических решений на региональном уровне; собиралась информация об истоках и проявлениях их влияния; 2) определялись основные параметры влиятельности; 3) осуществлялась подготовка списка экспертов для второго интервью. Основу получаемой информации составили экспертные интервью⁴.

На *втором этапе* экспертам⁵ предлагалось определить, в какой из предложенных для оценки сфер деятельности — политике или экономике — то или иное лицо является влиятельным в большей степени. Затем эксперт давал оценку (по пятибалльной шкале) всем указанным лицам по каждому из критериев влиятельности. Результаты экспертного вопроса были сведены в рейтинговые таблицы. Всего по итогам исследования

³ Фактическое отсутствие экономического ресурса среди значимых факторов влиятельности создатели модели объясняют тем, что «экономический ресурс в политике не является ресурсом прямого действия», а реализуется через другие, уже учтенные ими ресурсы. Аналогичная ситуация возникла и с весом параметра «объем контролируемых властных ресурсов» в модели влияния в экономике, где он составил всего 3%. Интерпретация исследователей (на наш взгляд, довольно спорная, как и в случае с экономическим ресурсом в политике): данный ресурс в экономической сфере регионов напрямую практически не работает [Полунин, 2004: 19, 22].

⁴ Исходный список экспертов первого интервью формировался из 1) лиц, вошедших в список влиятельных лиц по итогам первого проекта ИСАНТ 2000 г., 2) региональных экспертов, зарекомендовавших себя в других проектах и 3) представителей администрации субъектов федерации и городов, рекомендованных Союзом российских городов и Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов.

⁵ Экспертный пул второго этапа отличался от первого на 18%. Выявление наиболее компетентных экспертов в каждом из регионов проводилось методом «снежного кома».

было выявлено 7706 влиятельных лиц, упомянутых экспертами хотя бы один раз, из них 6231 — в политике, 4963 — в экономике⁶. В результате первоначальной обработки данных второго экспертного интервью, осуществлявшейся отдельно для каждого региона, были составлены *предварительные списки лиц, влиятельных в политике и экономике (по отдельности) на региональном уровне*. В них вошли (в порядке убывания) все лица, упомянутые как минимум пятью экспертами. Далее были выявлены влиятельные лица *федерального уровня* в политике и экономике — те, которые имели влияние не менее чем в четырех (в экономике) и пяти (в политике) регионах. На заключительном этапе обработки данных формировались *окончательные региональные списки влиятельных лиц*. Для этого из предварительных региональных списков влиятельных лиц были исключены все лица федерального уровня влияния. В результате были получены списки лиц *федерального уровня*, оказывающих *прямое* влияние на принятие решений в регионах, и влиятельных (в политике и экономике) лиц *регионального уровня* по каждому из субъектов Российской Федерации, где проводился опрос [Даровин, Полунин, 2004: 11–16].

Исследование, как уже отмечалось ранее, не ограничилось составлением и обоснованием указанных списков. Полученный материал был изучен и проинтерпретирован в самых разных ракурсах. Оценивались как общие показатели влиятельности в регионах, так и влиятельность ветвей власти, групп и отдельных лиц; по персонам проводились процедуры кластеризации и факторного анализа. Кроме того, выявлялась региональная специфика влиятельности, осуществлялась кластеризация регионов по оценкам и механизмам влиятельности. В итоговой монографии приводится факторный анализ механизмов влияния в политике и экономике, дается сравнительный анализ механизмов влияния в 2000 г. и 2003 г., описываются и интерпретируются конфигурации и базовые характеристики наиболее влиятельных региональных акторов, вскрывается динамика отношений «центр—регионы», анализируются изменения в процессах элитообразования при президентстве В.В. Путина, а также предлагаются комментарии результатов исследования по ряду регионов.

Целый ряд содержательных выводов, сделанных по результатам исследования, представляется важными для понимания властных отношений в регионах и характеристики региональных элит. 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 и специальных структур*. Для целого ряда регионов включение в рейтинг политического влияния руководителей УФСБ, УВД и др. «стало новацией исследования 2003 г. по

⁶ 45% лиц были названы влиятельными как в политике, так и в экономике.

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: 48].

Это обстоятельство послужило основаниям для утверждений о формировании в России при В.В. Путине нового властного слоя — милитократии — на всех уровнях власти, в том числе и на 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 значительный рост политического влияния бизнеса на региональном уровне»* (курсив. — В. Л.). Усиление политического влияния бизнеса связано как с экспансией федерального бизнеса в региональное политическое пространство, так и с существенным расширением участия регионального бизнеса в региональной политике. Результаты исследования позволили утверждать о наличии тенденции *фактического слияния политической и экономической элит и формирования политико-финансовых конгломератов на региональном уровне*, претендующих на роль доминирующих акторов региональной политики и экономики [Ситников, 2004: 6; Гаман-Голутвина, 2004б: 78]. Сравнение результатов исследований 2000 г. и 2003 г. показывает существенное возрастание числа «универсалов» — лиц, влиятельных как в экономике, так и в политической сфере регионов (с 18 до 45%). Стремление экономически влиятельных лиц войти в политику отразилось и в возрастании (примерно в 2 раза) их доли среди депутатов региональных и городских законодательных собраний. При этом приход в политику позволил многим депутатам-бизнесменам существенно повысить и свое экономическое влияние. Это оказалось особенно заметным по результатам анализа влияния депутатов в экономической сфере. В частности, депутаты Государственной Думы РФ, включенные в рейтинг региональной элиты в качестве влиятельных *политиков* (за время проведения исследований выборов в Думу не было), начали резко наращивать влияние в экономике. Доля депутатов, названных экспертами в качестве лиц, влиятельных в экономике, выросла примерно в 2 раза [Гаман-Голутвина, 2004б: 42–43]⁷.

⁷ В контексте сравнительного анализа потенциалов влияния политических и экономических элит интересны и результаты сравнения средних оценок ресурсов влияния в политике и экономике. Данные исследования показывают, что «на чужом поле» (в политике для экономически влиятельных лиц и в экономике для политически влиятельных лиц) успешнее оказываются экономические элиты: их влияние в политике оказывается заметно более весомым (разница оценок 0, 28), чем влияние политической элиты в экономике (разница оценок 0, 38) [Полунин, 2004: 23–25]. Можно предположить, что потенциал влияния бизнеса в политике был бы еще более заметным, если бы исследователи не ограничились оценками влияния только тех лиц, которые публично участвуют

Исследование показало, что массовое избрание бизнесменов в состав региональных парламентов имеет место не только в регионах, отмеченных присутствием крупных корпоративных структур, связанных, как правило, с разработкой и добычей природных ресурсов. Причинами расширения участия бизнеса в политике участники проекта считают, во-первых, вытеснение бизнес-элит с федеральной политической арены как политических акторов общероссийского масштаба, что привело к усилению экспансии федеральных финансово-промышленных группировок на региональном уровне и стимулировало формирование политико-финансовых структур, включающих политиков и предпринимателей как федерального, так и регионального уровней. Во-вторых, не исключено, что в данном случае 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 возникла необходимость консолидации (в том числе политической) региональных бизнес-интересов [Там же: 50–51].

Другие каналы рекрутирования политической элиты — политические партии, общественные организации, учреждения науки, культуры и др. — не играют существенной роли в формировании региональной политической элиты. Тем не менее исследование зафиксировало некоторое возрастание партийно-политического сегмента в составе политико-экономических элит: суммарное число влиятельных в политике представителей партий в 2000–2003 годах возросло почти в 6 раз, а в экономике — почти в 8 раз; при этом удельный вес представителей «Единой России» в корпусе влиятельных политиков из партий увеличился почти в 2 раза [Там же: 51–53]⁸. Что касается иных каналов — науки, культу-

в принятии важнейших управленческих решений [Гаман-Голутвина, 2004б: 41], а попытались учесть скрытые («теневые») механизмы влияния: опыт эмпирических исследований власти в американских городах убедительно свидетельствует о том, что потенциал влияния бизнес-элит в политике часто реализуется «за сценой», опираясь на широкий диапазон неформальных практик.

⁸ Рост удельного веса «партийцев» в составе региональных элит исследователи вполне справедливо связывали не столько с ростом влияния института партий, сколько с организационно-политическим укреплением «Единой России» как «партии власти»: связь партии с исполнительной властью стимулирует приток в ее ряды лиц, обладающих значимым политическим и экономическим статусом в региональном управлении и бизнесе; региональные отделения партии используются влиятельными региональными политиками и предпринимателями для упрочения своих позиций и укрепления связей в федеральных структурах власти.

ры, образования и СМИ, то хотя в некоторых регионах продвинувшиеся по этим каналам лица входят в состав политической элиты, их число и влияние, как правило, незначительны, что отражает общее положение этих сфер в сегодняшнем российском обществе. Некоторое исключение составили две категории — руководители СМИ и ректоры ведущих региональных вузов, удельный вес которых в составе региональных элит к 2003 г. существенно вырос по сравнению с 2000 г.⁹ Возрастание влияния СМИ обусловлено ролью медийного ресурса в различных сферах региональной политики, а влияние ректоров вузов связано с обладанием значительными экономическими ресурсами и электоральной поддержкой людей, связанных с вузами.

Внутриэлитные отношения на региональном уровне характеризуются сосуществованием двух противоположных тенденций: с одной стороны, *повышается степень внутриэлитной консолидации*, с другой — *становится все более заметным прогрессирующее дробление региональных элит*. Исследователи обращают внимание на то, что линии внутриэлитной консолидации не совпадают с линиями профессиональных, отраслевых или организационно-институциональных различий, а в значительной мере отражают *клановый характер структуры власти в регионах*. Российские региональные элитные кланы — это устойчивые политико-экономические группы, объединенные общностью политико-экономических интересов, и консолидированные, как правило, вокруг руководителей региональной исполнительной власти на принципах личной зависимости. Основания кланов могут быть различными. В национальных республиках они часто формируются на родственных и земляческих отношениях и общности социального происхождения¹⁰. В «русских» областях были отмечены случаи консолидации по идеологическому признаку, но нередки и примеры складывания семейных кланов, принадлежность к которым способна оказать определенное влияние на карьеру и политические перспективы их членов. Так или иначе, время политиков-одиночек осталось в прошлом, а перспективы продвижения в региональную элиту и выше все в большей степени определяются поддержкой влиятельных кланов и наличием связей в структурах федеральной власти [Гаман-Голутвина, 2004б: 58–61, 78].

Специфика и особенности формирования региональных элит *находятся в зависимости от того, кто возглавляет регион: социально-*

⁹ Удельный вес руководителей СМИ, влиятельных в политике, увеличился в 17 раз, влиятельных в экономике — в 12 раз. Еще более заметен рост данных показателей для ректоров вузов — соответственно в 14 и 24 раза [Гаман-Голутвина, 2004б: 56–57].

¹⁰ Например, в Мордовии в структуре элиты были выделены четыре основные этнические группы; доминирование той или иной группы определялось этнической принадлежностью первого лица республики.

демографические, личностно-психологические, лидерские и иные характеристики региональных властных сообществ определены, как правило, соответствующими качествами и политической биографией первого лица субъекта федерации¹¹. Соответственно, смена первого лица региона неизбежно влечет за собой не только персональные замены в администрации, но и способна существенно изменить механизмы и каналы рекрутирования управленческих команд. Региональные политические элиты практически полностью состоят из мужчин¹². Биография и политико-административная карьера абсолютного большинства влиятельных политиков теснейшим образом связаны с их регионами; значительный удельный вес «варягов» характерен для тех регионов, которыми руководят «варяги» из корпоративных структур [Там же: 63–64].

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» [Там же: 79].

Пилотный исследовательский проект «Власть и управление в крупных городах России», выполненный коллективом российских исследователей под руководством В л а д и м и р а Г е л ь м а н а¹³, стал логическим продолжением прежних сравнительных исследований политических процессов в российских регионах, выполненных тем же коллективом¹⁴. Проект опирается на международный опыт изучения власти; поэтому проблемы, уже не одно десятилетие находящиеся в центре внимания американских и европейских исследователей городской политики, оказались и в фокусе исследовательского интереса отечественных политологов.

¹¹ В частности, в тех регионах, где у власти находились выходцы из советской партийно-хозяйственной номенклатуры, в составе политического класса преобладали представители номенклатуры с соответствующими возрастными, образовательными, ментальными и иными характеристиками.

¹² В момент проведения исследования некоторое исключение составляли Санкт-Петербург, а также Кемеровская и Томская области.

¹³ Исследование было выполнено в 2009 г. при поддержке Института общественного проектирования. Наряду с В. Гельманом в проекте приняли участие Елена Белокурова, Надежда Борисова, Ольга Бычкова, Дмитрий Воробьев и Сергей Рыженков.

¹⁴ Предыдущие исследования были посвящены демократической и авторитарной трансформации региональных политических режимов в 1990-е годы [Россия регионов, 2000] и становлению и упадку муниципальной автономии в конце 1990-х и первой половине 2000-х годов [Гельман и др., 2002].

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: 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»*. Функционирование режима рассматривалось как результат влияния структурных факторов (природные, географические, демографические, социально-экономические и другие условия жизнедеятельности городских сообществ), политических возможностей (характеристики политической и институциональной среды — конфигурации акторов, их ресурсов и стратегий, «правила игры», формальные и неформальные практики политической деятельности) и механизмов политико-экономического управления, осуществляемого на вышестоящих уровнях власти по отношению к местным акторам и структурам. 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) прогрессистский 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 монополистического режима, в свою очередь, различаются 1) «режим большого бизнеса» (доминирование бизнеса) и 2) «административный локальный режим» [Гельман, 2010: 55–59].

Приступая к исследованию, участники проекта хорошо осознавали необходимость учета специфики российского контекста и особенностей функционирования российских социально-политических институтов. Исходными теоретическими посылами, лежащими в основании объяснения характера российских городских режимов, стали 1) концепция субнационального авторитаризма, преломляющая содержательные характеристики российского политического режима на субрегиональный уровень [Гельман, 2009: 46–59], и 2) модель рентоориентированного

управления неопатримониальных постсоветских государств [Фисун, 2007: 8–28], которые раскрывают отличную от западных обществ модальность российских политических институтов в целом и локальных институтов в частности [Гельман, Рыженков, 2010: 51–52]. По мнению исследователей, именно *модальность политических институтов общенационального уровня обусловила специфику российского контекста, задающую направление анализа локальных режимов*. Поэтому имевшая место в 2000-х годах консолидация авторитарного режима во многом предопределила характер становления и развития локальных режимов. Этот контекст существенно отличается от стандартных условий становления и развития городских режимов на Западе. Однако накладывая ограничения, он полностью не препятствует возникновению режимов в российских городах, поскольку аппарат власти безразличен как к некоторым результатам политического процесса, так и к тем средствам, с помощью которых эти результаты достигаются. Многие вопросы отданы на откуп локальным акторам, хотя центр сохраняет способность селективно применить к ним санкции за нарушение формальных и (или) неформальных «правил игры»; более того, «общенациональный режим создает разнообразные, пусть и противоречивые, стимулы для проведения как активного, так и реактивного политического курса на региональном и (или) местном уровне, для создания в рамках локальных режимов как распределительных коалиций, так и коалиций роста, и даже допускает элементы, характерные для прогрессистских коалиций» [Рыженков, 2010: 66–71].

Вместе с тем траектории функционирования и развития российских городских режимов принципиально отличаются от режимов в американских и европейских городах, поскольку «там работает другая институциональная логика». Современные западные режимы существуют в условиях политической конкуренции, заставляющей местных политиков действовать *и* в интересах тех или иных групп городского населения, а невозможность нарушать право частной собственности дает собственникам мощный ресурс влияния на власть. В авторитарных режимах «главный интерес локальных политиков и чиновников заключается в получении “сверху” назначения на должность и сохранении ее в обмен на реализацию целей режима»; при этом «власть может использовать ресурсы частного бизнеса, принуждая частично передавать их в ее руки» [Там же: 70].

Результаты исследования позволили сделать два вывода общего характера. 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»* (курсив. — В. Л.). 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» [Гельман, Рыженков, 2010: 51–52].

Некоторые предварительные выводы были сделаны и в отношении конфигурации локальных режимов. Главный из них состоит в том, что сегодня в 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 поддержания 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 локального 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: 55–56].

Исследование подтвердило *тенденцию формирования режима «большого бизнеса»¹⁵ 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»¹⁶. Приоритетной стратегией компании, естественно, является рост производства на заводе, а не благополучие города. Ее участие в общественно-политической жизни Череповца очень заметно 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 удастся 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 современного развития¹⁷. При этом компания четко разделяет собственные интересы и интересы города, дистанцируясь от решения многих городских проблем, которые, по ее мнению, должен решать сам город (ЖКХ, транспорт, детские и медицинские учреждения).

Разумеется, структуру власти в городе нельзя рассматривать однозначно в терминах нулевой суммы и господства. Компания формирует благоприятный инвестиционный климат, способствующий притоку средств для развития местной инфраструктуры и жилищно-коммунальной сферы. Кроме того, испытывая потребность в квалифицированной рабочей силе, она вынуждена инвестировать в социальное развитие города и повышать его привлекательность. Исследователи заключают, что «захват государства» не обязательно ведет к высокому и постоянно растущему уровню коррупции и увеличению неэффективных социальных затрат,

¹⁵ Для обозначения данного типа взаимоотношений между городскими экономическими и политическими акторами исследователями используется и метафора «захват государства».

¹⁶ Производство этого предприятия составляет 83% общего объема промышленного производства в городе; на заводе занято 44% работающих жителей города.

¹⁷ Случай Череповца имеет очевидное сходство с ситуацией, имевшей место в американских городах, которые исследовали М. Кренсон и Дж. Гэвента (см. гл. XV наст. изд.).

а может оказывать благоприятное влияние на городское развитие, создавая условия для снижения транзакционных издержек. В отсутствие конкурентов доминирующий актор тратит меньше ресурсов, что объективно способствует их перераспределению в пользу местного развития. Однако оборотной стороной режима роста в Череповце оказывается исключение ряда «неудобных» проблем из повестки дня и зависимость города от единственного экономического актора, что в определенных ситуациях (например в условиях экономического кризиса) создает повышенные риски для его нормального функционирования [Бычкова, Гельман, 2010: 77–78, 81–82].

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 ведомого. 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»¹⁸.

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»¹⁹. Исследователи

¹⁸ Подобного рода практики были описаны многими исследователями на материале стран Юго-Восточной Азии. Например, Д. Канг характеризует взаимодействие бизнеса и власти следующим образом: «Политическая элита занимается откровенной эксплуатацией; они ожидают “подношения” от бизнесменов, которые, в свою очередь, либо насильственно обираются режимом, либо добровольно дают взятки в обмен на определенные льготы» [Kang, 2002: 16].

¹⁹ В качестве примера исследователи рассматривают ситуацию, сложившуюся в сфере строительного бизнеса: строительные фирмы во многом зависят от решений мэрии, которая определяет, кто и как будет распоряжаться земельными участками в черте города, а вариант генплана развития Перми, активно

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» [Бычкова, Гельман, 2010: 82].

Рассматривая эволюцию городского режима в Перми, исследователи отмечают, что он возник в середине 1990-х годов под воздействием структурных характеристик и изменившихся политических возможностей²⁰. В этот период он носил плюралистический характер и нес в себе элементы режима поддержания статус-кво на фоне активного политического курса. В начале 2000-х годов произошли изменения структурных характеристик (экономический рост) и политико-экономического управления на федеральном уровне (централизация и «открытие» регионов), которые повлекли за собой становление элементов режима роста и развития. Но в целом городской режим сохранил свой плюралистический характер, несмотря на сужение рамок политических возможностей. При этом активный политический курс городских властей затрагивал все новые сферы (коммунальная инфраструктура, ЖКХ, строительство) и сопровождался нарастанием конфликтов с участием локальных и внешних акторов. На сегодняшний день, по оценкам исследователей, для городского режима Перми характерна борьба между формирующимися коалициями роста при участии элементов прогрессистской коалиции. При этом политические институты локального режима не создают (по крайней мере пока) препятствий для любого исхода конфликтов [Борисова, 2010: 92–102].

Предметом исследования Д м и т р и я С е л ь ц е р а [Сельцер, 2006; 2007] стала трансформация номенклатурной организации власти в Рос-

продвигавшийся губернатором, ограничивал строительство объектов в городе практически для всех компаний, которые не принадлежали местной власти или не были подконтрольны ей [Бычкова, Гельман, 2010: 79–80; Борисова, 2010: 96–100].

²⁰ Как отмечает Н. Борисова, еще с советских времен Прикамью была свойственна «высокая степень диверсификации экономических ресурсов и традиции гипертрофированной ведомственности управления. Такая особенность, имевшая и отраслевое, и территориальное измерение, возникла из-за сочетания социальных, политических, исторических, географических и природных факторов. Среди них — политика советского руководства по размещению предприятий военно-промышленного комплекса, региональное местоположение, богатые залежи полезных ископаемых» [Борисова, 2010: 92].

сии на субрегиональном уровне²¹. Его эмпирическая часть включала два блока: 1) изучение эволюции состава руководящих органов власти субрегионального уровня в контексте изменения роли и места номенклатуры (бывшей номенклатуры) в структуре власти на различных этапах развития российского общества и 2) характеристика процесса политической социализации и карьерной мобильности субрегиональной номенклатуры КПСС. Исследование коснулось довольно продолжительного периода эволюции российского политического режима — двух десятилетий, начиная с 1985 г.; его логика выстроена в соответствии с этапами трансформации номенклатурной системы²², которая началась как реакция на вызовы, с которыми столкнулось советское общество во второй половине 1980-х годов.

Центральный вопрос исследования формулируется следующим образом: *унаследовала ли номенклатура власть на различных уровнях административной иерархии, и какие позиции она занимает в постсоветское время?* [Сельцер, 2007: 6]. Его значимость обусловлена не только необходимостью выяснить, насколько велика номенклатурная составляющая российской власти, но и усиливающимся интересом к данным формам организации власти в свете сегодняшних тенденций развития политической системы, которая, по мнению ряда исследователей, воспроизводит многие элементы номенклатурного правления, характерного для СССР и бывших социалистических стран²³.

²¹ Работа по изучению субрегиональных элит велась в семи регионах РСФСР — РФ: четырех областях (Рязанской, Самарской, прежде — Куйбышевской, Тамбовской, Ульяновской) и трех национальных республиках (Мордовии, Удмуртии, Чувашии; прежде — Мордовской, Удмуртской и Чувашской АССР). Всего было охвачено 199 субрегионов, 187 горкомов и райкомов, 475 первых секретарей. Исследование опиралось на материалы, полученные из различных источников, в том числе из большого массива документов центральных, региональных и местных архивов, данных статистики, материалов СМИ, биографий секретарей горкомов и райкомов партии, интервью представителей субрегиональной элиты.

²² В ней он выделяет четыре этапа: 1) дестабилизация номенклатурной организации власти (1985–1990), 2) «первая волна» департизации аппаратного управления (1990), 3) «вторая волна» департизации аппаратного управления и ликвидация структур КПСС, 4) номенклатура КПСС в постноменклатурную эпоху (1991–2005). В рамках каждого из них, в свою очередь, имеются подэтапы. В частности, в рамках последнего этапа рассматриваются изменения в составе и положении (бывшей) номенклатуры в период назначений (1991–1994), первого (1994–1996), второго (1998–2001) и третьего (2002–2005) электоральных циклов.

²³ К вопросу о (степени) трансформации номенклатуры КПСС в новую российскую элиту уже обращались многие российские ученые [Коваль, 1995: 56–107; Коткин, 1998: 149–166; Крыштановская, 1995: 51–65; Чешков, 1995: 32–43], однако солидные эмпирические исследования на субрегиональном уровне отсутствовали.

Несмотря на то что в 1991 г. КПСС перестала существовать, в 1991–1996 гг. номенклатурная модель элитного рекрутирования выжила: федеральный 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 райисполкомов, а также хозяйственников (17,6%), бывших первых секретарей (16,6%), заместителей председателей исполкомов (6,5%) и председателей Советов или их заместителей (4,0%). В целом оказалось, что среди высшего руководства субрегионами 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: 206–207].

Однако плавной трансформации номенклатуры КПСС в кресла глав администраций новая власть не допустила. Провал номенклатуры КПСС в национальных республиках правильнее всего объяснить произошедшими там национально-демократическими революциями. В Чувашии, например, где в 20 субрегионах все-таки прошли выборы глав администраций, среди победителей оказался лишь один бывший первый секретарь райкома КПСС. То есть единственное место из выборки автора, где субрегиональная власть формировалась в 1991 г. по идеальной демократической процедуре, дала первым секретарям наихудший результат. Но в целом новая власть добилась необходимого ей результата воссозданием подобия номенклатурной организации власти [Сельцер, 2007: 238].

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 времен. Теоретически бывшая номенклатура могла вернуться во власть демократическим путем. Однако результаты исследования показали, что в подавляющем большинстве регионов выборы привели к тому, что 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 [Там же: 252]²⁴.

Следующий электоральный цикл также внес изменения в состав субрегионального руководства: при мощной поддержке региональных

²⁴ Показательным в этом отношении является тот факт, что кандидаты, использовавшие ресурс КПРФ (в том числе бизнесмены), шли на выборы совсем не как идейные коммунисты.

властей победили хозяйственники, в советское время не входившие в номенклатуру. Это отразило завершение противостояния «коммунисты — демократы» и его перемещение в направлении межклановых противоборств. «На смену “политическим” руководителям городов и районов начала и середины 1990 годов 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”» [Сельцер, 2007: 264–265].

Выборы 2002–2005 годов, на которых практически повсеместно победили «вненоменклатурные» 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 — вненоменклатурные хозяйственники — вненоменклатурные хозяйственники и менеджеры* [Там же: 277–278].

Во второй части исследования, посвященной политической социализации и карьерной мобильности субрегиональной номенклатуры КПСС, в центре внимания оказался постсоветский этап карьеры первых секретарей ГК и РК КПСС. *Кем стали бывшие партийные руководители городов и районов в постсоветское время? В чем сходства и отличия политической социализации, карьерной инфильтрации и жизнеустройства номенклатуры в советское время и после распада СССР?* Для ответа на эти вопросы²⁵ были изучены жизненные траектории 475 первых секретарей ГК и РК КПСС семи избранных регионов, которые были разделены на три когорты: 1) «застойные кадры» (пришедшие к руко-

²⁵ Сельцер отмечает, что на уровне федеральных элит карьеры «бывших» уже стали предметом исследования, в том числе случаи перехода из ЦК КПСС в администрацию президента, правительство, топ-менеджмент естественных монополий, банковских структур и крупных компаний. Однако он подчеркивает, что экстраполировать выводы, полученные в результате исследований федерального уровня, на всю номенклатуру неправомерно. При этом оценки результатов адаптации партийной элиты разного уровня могут существенно различаться. В частности, если с точки зрения федеральной элиты ситуация может быть оценена вполне оптимистично, то его основной вывод относительно адаптации субрегиональной номенклатуры несколько иной: «разные когорты встроились в постсоветские реалии совершенно по-разному» [Сельцер, 2007: 280–281].

водству субрегионами до 1985 г.); 2) «горбачевские кадры» (назначенцы 1985–1988 годов); 3) «последние первые» (избранные в условиях «партийного исхода» в 1990–1991 гг.) [Там же: 280–281].

Результаты исследования позволили сделать ряд важных выводов относительно целого ряда содержательных характеристик различных отрядов номенклатуры. В частности, оно показало, что традиционная для провинции «ценность» — сельское происхождение руководства — сохранялась вплоть до распада СССР. Вместе с тем, если среди первых секретарей ГК и РК КПСС периода «застоя» были только выходцы из села, то следом появились и горожане, что свидетельствовало о некотором изменении «номенклатурных правил» в схемах элитного рекрутирования, связанном с необходимостью притока «несельской крови» хотя бы для работы в горкомах и городских райкомах.

Заметные различия между когортами наблюдались и в характере полученного образования: если в первой когорте явно преобладало типичное номенклатурное образование (сельскохозяйственный вуз и ВПШ), то во второй когорте номенклатурная традиция была серьезно поколеблена (помешал распад СССР), а «образовательное лицо» третьей когорты оказалось полностью размытым и практически вноменклатурным. Большинство «застойных кадров» были «чужаками»; причем многие из них появились в субрегионе сразу в должности первого секретаря, что было естественно для неконкурентной системы с постоянной ротацией кадров. В горбачевский период ситуация существенно не изменилась, и лишь среди «последних первых» «автохтоны» уже доминировали: «чужаки» спешно покинули позиции [Там же: 283–286].

Первая когорта раньше вступила в КПСС, но позже получила образование. Именно поэтому период попадания в предэлиту у нее оказался более длительным, чем у второй и третьей когорт. Последним было проще стартовать, а стандартная карьера по четким номенклатурным правилам (институт, служба в армии, попадание в предэлиту) давала им возможности раннего карьерного обустройства. Однако у них было одно существенное препятствие — отсутствие вакансий в элитных иерархиях; поэтому быстрый рост сменялся приостановкой карьеры и уходом на «хозяйственный фронт». Третья когорта стартовала еще лучше второй; но первая, старшая, по-прежнему надежно блокировала каналы номенклатурного подъема. В целом карьерная динамика когорт выглядела следующим образом: первая когорта развивалась постепенно и спокойно, не встречая сопротивления сверху. Вторая — взрывно, порционно, прыжками. Третья — замедленно: «засидевшиеся» вторые, на короткое время ставшие первыми, были изначально неперспективны. М.С. Горбачев убрал первую когорту, освободив место для второй и, по

сути, сменив политические поколения. Вторая, в поисках лучшего, ушла в 1990–1991 годах сама, впустив в иерархию либо неудачников из своего же политического поколения (рязанский и тамбовский случаи), либо хозяйственников (все остальные)» [Сельцер, 2007: 288–289].

Постсоветская карьера номенклатуры КПСС также оказалась достаточно вариативной. Сельцер выделяет в ней шесть типовых траекторий:

1. «Прыжок в новый строй» (губернаторы, вице-губернаторы, руководители областных управленческих структур, топ-менеджеры; до 10%). Эта карьера характерна для представителей первой и второй когорт, ставших в 1991–1992 годах новой властью.

2. «Сохранение высоты» (главы районных и городских администраций; около 15%). Это представители второй и третьей когорт, сохранившие примерно тот же объем власти, что и до 1991 г.; однако к середине 1990-х годов их во власти практически не осталось.

3. «Из первых лиц — в свиту». Представители бывшей номенклатуры пошли на понижение, но сумели выжить и остаться на муниципальной работе на вторых ролях (заместители глав администраций городов и районов, председатели, заместители председателей районных и городских Советов, статусные муниципальные работники; до 35%). Почти все они — из третьей когорты.

4. «Обмен власти на собственность» (хозяева предприятий; до 25%). Здесь доминирует вторая когорта — «горбачевские кадры», с большой выгодой для себя вернувшиеся к привычному роду деятельности.

5. «Ортодоксы» (секретари РК и ГК КПРФ; до 10%). Это осколки первой и третьей когорт, сохранившие ортодоксальную риторику и противопоставившие себя новой власти. Они были весьма популярны в первой половине 1990-х годов, но позднее практически сошли на нет.

6. Уход на пенсию (до 5%).

Таким образом, доминирующими линиями развития постсоветской карьеры низовой партийной номенклатуры стали муниципальная служба и бизнес [Сельцер, 2007: 290–291].

Проблема взаимоотношений между публичной властью и бизнесом в сфере социальной политики в российских городах и регионах является едва ли не наиболее показательной в плане оценки характера этих взаимоотношений. Насколько они являются добровольными и взаимовыгодными? Каков спектр ресурсов и механизмов давления используется обеими сторонами и в какой конфигурации? Существует ли общий паттерн взаимоотношений между властью и бизнесом или же они заметно различаются в различных городах и регионах? Эти и другие во-

просы определяют актуальность исследования данной сферы властных отношений, предпринятого Аллой Чириковой [Чирикова, 2007а; 2007б]²⁶.

Вопрос о том, насколько распространенными и закономерными являются практики «добровольно-принудительного» участия бизнеса в благотворительных компаниях, инициированных региональными и городскими властями, уже привлек внимание отечественных исследователей [Рябов, 2005; Полищук, 2006: 59–73]. Естественными причинами, обуславливающими административно-политические элиты привлекать бизнес к участию в благотворительных проектах, являются дефицит бюджетных средств для решения социальных проблем и несовершенство налогово-бюджетной системы. Аналогичные проблемы имеют место и в других странах. Но там государство ограничивается в основном правовым и налоговым регулированием благотворительности. В России же оно занимает более активную позицию, стремясь «передать свои социальные обязательства всем, кто согласен их взять» [Чирикова, 2007б: 7]. В процессе этого государственные и муниципальные структуры оказывают давление на бизнес, которое может выйти далеко за пределы соответствующих правовых и этических норм. Чирикова не ставит своей целью давать моральные оценки действиям властей или бизнеса в этой ситуации; ее интересует собственно властный аспект проблемы: *какие ограничения и ресурсы имеет каждый из акторов?* Он менее представлен в отечественной научной литературе, но важен для понимания того, «почему бизнес, привыкший считать деньги, соглашается на подобные затраты? Действительно ли роль игрушки в руках власти неизбежна для бизнеса, или за счет подобной покорности он достигает важных для себя целей? Что произойдет, если власть откажется от целенаправленного давления на бизнес?» [Там же: 14].

Результаты исследования подтвердили гипотезу о том, что *единой модели взаимоотношений между административно-политическими элитами и экономическими акторами на поле социальной политики в различных городах и регионах не существует*²⁷. Оказалось, что в трех изученных регионах сформировались три довольно разные системы

²⁶ Исследование проводилось в 2005–2006 годах в Пермском крае, Ивановской и Свердловской областях. Основным источником информации послужили 137 глубинных интервью с руководителями ведущих корпораций, представителями региональной законодательной и исполнительной власти и экспертами [Чирикова, 2007б: 7–8].

²⁷ К этому выводу приходили и другие исследователи. В частности, специалисты из Фонда «Институт экономики города» выделили четыре модели взаимодействия бизнеса и власти — добровольно-принудительную благотворительность, торг, город-комбинат и социальное партнерство [Ивченко, Либоракина, Сиваева, 2003].

взаимоотношений; при этом между городами одного региона также отмечались существенные различия.

Ситуации в Свердловской области наиболее соответствует модель «большой стройки». По ряду параметров она напоминает «квазисоветскую модель», но в целом развивается в сторону «рыночной модели, построенной на принципах рациональности и взаимного явного или неявного торга между бизнесом и властью». В числе основных ее характеристик — «активная позиция власти в формировании целей и задач социальной политики, в которую вовлекается бизнес», «сочетание механизмов явного принуждения бизнеса к участию в социальной политике и торга с ним», «отношение к бизнесу как к должнику». Патерналистские ориентации административно-политической элиты обусловлены не только соответствующими установками ее представителей и стремлением гарантировать свою «политическую безопасность», но и являются реакцией на ожидания широких слоев населения. Ключевой фигурой в сложившейся системе отношений на поле социальной политики является губернатор²⁸, роль которого в этой области, по образному выражению одного екатеринбургского аналитика, аналогична роли обкома КПСС в советские времена [Чирикова, 2007б: 20–21].

С точки зрения результатов проводимой социальной политики данная модель при всей ее внешней солидности и стабильности не является эффективной. Одну из причин эксперты видят в том, что «шаги местных властей в этой сфере нередко носят подчеркнуто реактивный характер, несмотря на стратегические программы и стратегические договоренности между властью и бизнесом». Кроме того, сказывается «отсутствие у власти оппонентов и партнеров в лице организаций гражданского общества»; поэтому решения в социальной сфере принимаются административными структурами фактически в одностороннем порядке. Активность администрации во многом обуславливает довольно высокий уровень включенности бизнес-сообщества (обычно в качестве спонсора) в социальные проекты. Для этого ею используется довольно широкий набор методов — от давления до взаимовыгодного обмена возможностями. Заметно присутствие в социальной политике крупнейших компаний, особенно представителей «мутировавшего советского бизнеса» — старых, обремененных традициями и социальными обязательствами предприятий, вошедших в состав преуспевающих холдингов [Там же: 23–25].

В пермском регионе сложилась несколько иная система взаимоотношений между бизнес-сообществом и административно-политической элитой (модель «публичного либерализма»). По сравнению с ситуацией

²⁸ В период проведения исследования им был Э. Россель.

в Свердловской области здесь взаимоотношения власти и бизнеса представляются менее асимметричными, а важнейшей составляющей модели становится договор власти и бизнеса о новых правилах поведения на поле социальной политики, в соответствии с которым губернатор и его команда не диктуют бизнесу формы и масштабы его участия в проводимой социальной политике и с бизнеса «снимается социальная нагрузка как обязательная». В силу этого бизнес менее вовлечен в социальные проекты, инициированные властями. Кроме того, в крае реализуется стратегия «допуска бизнеса в социальные отрасли» с целью заставить бюджетные учреждения, например, в здравоохранении, конкурировать с бизнесом за получение социального заказа со стороны государства [Там же: 28–33].

Однако отнюдь не во всем отношения между бизнесом и властью в сфере социальной политики соответствуют заявленным властью либеральным ориентациям. Поэтому исследователь предпочитает обозначать данную модель как модель *публичного либерализма*, допускающего скрытые формы принуждения и коррекцию артикулируемых (публичных) принципов взаимодействия «неформальными договоренностями, при которых либеральные установки фактически заменяются привычными “советскими” уговорами о необходимости нести ответственность за социальные процессы, происходящие на территории Пермского края» [Там же: 31].

Интересны результаты и выводы исследования о том, как бизнес отреагировал на новые правила взаимодействия в сфере социальной политики. Оказалось, что лишь часть компаний сократила свои социальные расходы; другие либо оставили все без изменений, либо обозначили новые формы участия в рамках реализации национальных проектов²⁹. Данная реакция показывает, что «давление власти на бизнес при реализации социальных программ не является столь сильным стимулирующим фактором, как это может показаться самой власти... если их (корпорации. — В. Л.) к этому принуждать, то участие бизнеса будет меньшим». По мнению экспертов, дело отнюдь не в альтруизме корпоративных структур, а в том, что в своей деятельности они придерживаются принятых социальных кодексов. Поэтому указания, получаемые из головной компании, а также сложившаяся корпоративная культура оказываются более значимыми, чем те или иные реакции властей. Сохранение социальных вложений со стороны бизнеса стало скорее результатом расширения его собственных стимулов и одновременно отражением

²⁹ В частности, крупные компании — «ЛУКОЙЛ», РЖД, «Газпром» — не только не сократили вложения в социальные программы на своих территориях, но и по некоторым направлениям даже увеличили их.

значимости неформальных договоренностей между бизнесом и властью [Чирикова, 2007б: 47–48, 55].

В ивановском регионе взаимоотношения между политико-административной элитой и бизнес-сообществом в сфере социальной политики соответствуют модели «эпизодической кооперации». Их специфика во многом обусловлена особенностями развития региона. В частности, несмотря на некоторую позитивную динамику, он остается в числе депрессивных. При этом текстильная промышленность, длительное время определявшая экономический потенциал региона в советское время, «так далеко утащила область вниз, что до сих пор региону трудно подняться с колен». Наконец, значительный урон нанесло «красное руководство», которое способствовало экономическому падению и расколу элит [Там же: 55–56].

При предыдущем («красном») губернаторе В. Тихонове взаимоотношения бизнеса и власти были ситуативными и неустойчивыми; у руководства не было продуманной стратегии по привлечению экономических акторов к решению социальных проблем. Бизнес в то время «действовал на поле СП (социальной политики. — В. Л.), не ориентируясь на власть: из-за незаинтересованности власти взаимодействие постепенно угасло, а бизнес сконцентрировал свои усилия на поддержке работников предприятий, на участии в отдельных благотворительных акциях, не вовлекаясь в региональные программы дальше традиционных форм благотворительности» [Там же: 57–58].

Новое руководство³⁰ взяло курс на более активное включение бизнес-сообщества в социальные программы; вместе с тем приоритетным направлением совершенствования социальной политики стало развитие налоговой базы, что требовало в первую очередь «выхода бизнеса из тени». Реализация данной стратегии зависела от активизации взаимоотношений между властью и бизнесом, готовности последнего к принятию новых правил и стратегий, устанавливаемых властью³¹. Вместе с тем условия, в которых действует ивановский бизнес, отнюдь не простые: сказывается и низкий потребительский спрос населения, и экспансия московского капитала, и отсутствие налаженных форм взаимодействия власти и бизнеса. Поэтому базовые характеристики ивановской модели во многом воспроизводят ситуацию, сложившуюся ранее — эпизодический характер инициативы власти и бизнеса по совместному участию в решении социальных проблем, превалирование ориентации на реализацию тактических задач социальной политики с помощью традиционных

³⁰ В конце 2005 г. губернатором стал М. Мень.

³¹ Исследование проводилось практически сразу после прихода к власти новой губернаторской команды, поэтому многие выводы носили прогностический характер.

форм благотворительности, отношение к бизнесу как к контрагенту, договорные отношения власти с бизнесом, отсутствие принуждения [Чирикова, 2007б: 64].

В рамках изучения взаимоотношений бизнеса и власти в сфере социальной политики в трех различных регионах России отдельное внимание в исследовании Чириковой было уделено *специфике складывания данных отношений в ряде малых городов*. Исследование показало, что они также существенно различались. В городках Коряжма (Архангельская область, 44 тыс. жителей) и Верхняя Пышма (Свердловская область, 52 тыс. жителей) крупнейшие предприятия несут серьезный груз социальных проблем, стремясь (но не очень успешно) по возможности переключить часть своих социальных функций на муниципалитет; в этом суть отношений между бизнесом и властью в сфере социальной политики (*модель «вынужденного патернализма»*). Основная стратегия бизнес-сообщества в обоих городках примерно одна и та же: «поставить главой города “своего” человека, который бы отвечал перед корпорацией за потраченные на город деньги». В силу существенной зависимости муниципальных структур от крупнейших городских компаний³² последние фактически контролируют многие важнейшие аспекты городской политики, в том числе городской бюджет и, по сути, берут на себя решение городских проблем [Там же: 103–104, 109].

Зависимость от градообразующего актора имеет место и в городе Добрянка (Пермский край, 38 тыс. жителей). Однако в отличие от Коряжмы и Верхней Пышмы компания³³ отказывается от полной поддержки городских социальных программ. *Модель «жесткой рационализации»*, которая отражает ситуацию в Добрянке, характеризуется рациональным поведением главного экономического субъекта по отношению к муниципальным властям, его нежеланием инвестировать в социальную сферу на безвозмездной основе. Это заставляет местные власти искать новые пути поддержки социальной сферы, переключает поиск ресурсов у малого бизнеса, областной власти и ориентирует на поиск путей повышения эффективности самого института местной власти [Там же: 110–114].

В двух других городах, в которых проводилось исследование, — Реже (Свердловская область, 28 тыс. жителей) и Кунгуре (Пермский край, 74 тыс. жителей) взаимоотношения между бизнесом и властью в сфере социальной политики соответствовали *модели «социального партнерства»*. В них нет градообразующих предприятий, и отношения между экономическими акторами и муниципальными властями более равные

³² В Коряжме таковой является «Илим Палп Энтерпрайс», в Верхней Пышме — УГМК.

³³ Пермская ГРЭС.

и менее патерналистские, чем в других городах. Их руководство с самого начала стремилось строить свои отношения с бизнесом на равноправной основе; при переходе к рынку предприятия были освобождены от социальных обязательств, которые они выполняли при социализме, и в настоящее время их роль в реализации социальной политики в основном ограничивается участием в отдельных проектах и поддержке социальной инфраструктуры.

Таким образом, анализ ситуации в городах различного типа показывает, что «поселения, имеющие диверсифицированную структуру экономики, более склонны к реализации модели партнерства» [Чирикова, 2007б: 110–122]. Оценивая эффективность различных моделей, Чирикова отдает предпочтение последней, подчеркивая, что «в сложной ситуации выживания стратегии партнерства и взаимопомощи оказываются более успешными, чем любые другие» [Там же: 117].

Литература

Авдонин В., Баранов А., Дахин А. Политическая регионалистика в современной России: ретроспектива и перспектива становления // Политическая наука в России: проблемы, направления, школы (1990–2007). М.: РОССПЭН, 2008. С. 105–126.

Борисов С.В. Актуальный политический режим в Нижегородской области // Полис. 1999. № 1. С. 98–115.

Борисов С.В., Дахин А.В., Макарычев А.С. Без победителя: выборы мэра Нижнего Новгорода // Полис. 2002. № 6. С. 83–94.

Борисова Н. Пермь: локальный режим в крупном российском городе // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 92–102.

Бычкова О., Гельман В. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 73–82.

Вебер М. Основные социологические понятия («Хозяйство и общество», гл. 1) [1921] // Теоретическая социология. Антология / ред. С.П. Баньковская. В 2 ч. М.: Университет, 2002. Ч. 1. С. 70–146.

Власть, бизнес, общества в регионах: неправильный треугольник / под ред. Н. Петрова, А. Титкова. М.: РОССПЭН, 2010.

Воронков А.А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. Взгляд из региона // Власть. 2007. № 9. С. 19–25.

Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты современной России: портрет в изменившемся интерьере // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник 2004. М.: РОССПЭН, 2004а. С. 157–177.

Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции // Самые влиятельные люди России — 2003 / науч. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004б. С. 36–79.

Гаман-Голутвина О.В. Российские элиты в зеркале политической науки // PRO NUNC: Современные политические процессы. Вып. 8. Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти. Тамбов: Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008. С. 10–37.

Гельман В. Динамика субнационального авторитаризма: Россия в сравнительной перспективе // Общественные науки и современность. 2009. № 3. С. 46–59.

Гельман В. Власть, управление и локальные режимы в России // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 53–62.

Гельман В., Рыженков С. Политическая регионалистика России: история и современное развитие // Политическая наука. 1999. № 3. С. 173–255.

Гельман В., Рыженков С. Локальные режимы в крупных городах России: введение в тему // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 49–52.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2002.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008.

Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Левада Ю.А. Проблема «элиты» в сегодняшней России: размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

Даровин И.Я., Полунин Ю.А. Методика исследования «Самые влиятельные люди России — 2003» // Самые влиятельные люди России — 2003 / науч. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. С. 11–17.

Дахин А.В. Основные тенденции трансформаций административно-политической и хозяйственной элиты Нижегородской области (1991–2001 гг.) // Основные тенденции политических и экономических трансформаций в Нижегородской области. Н. Новгород: ВВАГС, 2002. С. 14–28.

Дахин А.В. Трансформации региональных элит (На примере Нижегородской области) // Полис. 2003. № 4. С. 108–119.

Дахин А.В. Система власти в России в 2000-х гг. и модели политического управления регионами // Полис. 2009. № 2. С. 52–60.

Дука А. и др. Российские региональные элиты: инновационный потенциал в контексте глобализации // Глобализация в российском обществе. СПб.: Социологический институт РАН, 2008. С. 99–242.

Зелетдинова Э.А. Элита — Власть — Демократия // Власть. 2000. № 3. С. 49–54.

Зубаревич Н. Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть // Pro et Contra. 2002. № 1. С. 107–119.

Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы: Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.

Зудин А.Ю. Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию в российских регионах // Региональная элита в современной России / под общ. ред. Я. Фрухтмана. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 37–64.

Ивченко С.В., Либоракина М.И., Сиваева Т.С. Город и бизнес: формирование социальной ответственности российских компаний. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

Игнатов В.Г., Понедельков А.В., Старостин А.М. Профессионализм административно-политических элит России. Ростов-на-Дону: СКАГС, 2002.

Коваль Т.Б. Кто вы теперь, последние первые — первые или последние? (по материалам опроса бывших первых секретарей райкомов КПСС г. Москвы) // Мир России. 1995. Т. 4. № 3–4. С. 56–107.

Коткин С. Номенклатура в бывшем СССР и современной России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 149–166.

Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. № 1. С. 51–65.

Крыштановская О.В. Формирование региональной элиты: принципы и механизмы // Социологические исследования. 2003. № 11. С. 3–13.

Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации // Полис. 2002. № 3. С. 142–155.

Лапина Н.Ю. Бизнес и политика в современной России. М.: ИНИОН, 1998.

Лапина Н.Ю. Могут ли территории стать субъектами антикризисной политики? // Россия: региональная власть в условиях экономического кризиса / отв. ред. Н.Ю. Лапина. М.: ИНИОН, 2010. С. 69–91.

Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональные элиты в РФ: модели поведения и политические ориентации. М.: ИНИОН, 1999.

Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН, 2000.

Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей). М.: ИС РАН, 2002.

Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит: Аналитический доклад, подготовленный по заказу московского представительства Фонда им. Ф. Эберта. М., 2004.

Ледяев В.Г. Власть, интерес и социальное действие // Социологический журнал. 1998. № 1–2. С. 79–94.

Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: РОССПЭН, 2001.

Ледяев В.Г. О сущностной оспариваемости политических понятий // Полис. 2003. № 2. С. 86–95.

Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Многомерность политической власти: концептуальные дискуссии // Логос. 2003. № 4–5. С. 23–32.

Льюкс С. Власть: Радикальный взгляд. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.

Магомедов А. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М.: МОНФ, 2000.

Мохов В.П. Элитизм и история. Проблемы изучения советских региональных элит. Пермь: ПГТУ, 2000.

Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945–1991). Пермь: ПермКИ, 2003.

Назукина М.В., Сулимов К.А. Символическая репрезентация локальных политических сообществ: Пермский край и Свердловская область // Политическая наука. 2008. № 3. С. 158–174.

Олейник А.Н. Власть и рынок. М.: РОССПЭН, 2010.

Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 9–31.

Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 7–33.

Подвинцев О.Б. Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: Издательский дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 163–169.

Политический альманах России 1997. Том 1. Выборы и политическое развитие. Т. 2. Социально-политические портреты регионов / ред. Н. Петров, М. Макфол. М.: Московский Центр Карнеги, 1998.

Полищук Л. Бизнесмены и филантропы // Pro et Contra. 2006. № 1. С. 59–73.

Полунин Ю.А. II. Механизмы влияния в политике и экономике // Самые влиятельные люди России — 2003. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. С. 18–35.

Понедельков А.В., Старостин А.М. Региональные административно-политические элиты России: прошлое, настоящее, будущее // Полис. 2008. № 6. С. 86–98.

Региональные элиты Северо-Запада России / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Алетейя, 2001.

Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов / ред. Н. Петров, М. Макфол. М.: Гендальф, 2000.

Россия регионов: трансформация политических режимов / общ. ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, 2000.

Рыженков С. Локальные режимы и «вертикаль власти» // Неприкосновенный запас. 2010. № 2. С. 63–72.

Рябов А.В. Самобытность вместо модернизации: парадоксы российской политики в постстабилизационную эру. М.: Московский центр Карнеги, 2005.

Рябова О.А. Градообразующие предприятия и функционирование органов местного самоуправления в малых городах (на примере городов Чусовой и Лысьва) // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 163–169.

Рябова О.А. Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // Политическая наука. 2008. № 3. С. 224–235.

Самые влиятельные люди России — 2003 / науч. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004.

Сельцер Д.Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов: Тамбовполиграфиздат, 2006.

Сельцер Д.Г. Политическая трансформация номенклатурной организации власти в России (субрегиональный уровень), 1985–2005): дис. ... д-ра полит. наук. М., 2007.

Ситников А.П. Предисловие // Самые влиятельные люди России — 2003 / научн. ред. О.В. Гаман-Голутвина. М.: Институт ситуационного анализа и новых технологий (ИСАНТ), 2004. С. 5–7.

Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов-на-Дону: СКАГС, 2003.

Тев Д.Б. Политэкономический подход в анализе местной власти. К вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге // Политекс. 2006. Т. 2. № 2. С. 99–121.

Тев Д.Б. Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: связи с властью и политические выгоды // Политическая наука. 2008. № 3. С. 175–193.

Тев Д.Б. Олимпийские заявочные кампании Москвы и Сочи: особенности элитных коалиций (на фоне западного опыта) // Власть в России: элиты и институты: Материалы седьмого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2009. С. 185–219.

Титков А.С. Особенности политической жизни в городах ближнего Подмосковья // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: Издательский дом «Типография купца Тарасова», 2007. С. 114–123.

Туровский Р.Ф. Губернаторы и «олигархи»: история отношений // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.: Центр политических технологий, 2002. С. 76–107.

Туровский Р.Ф. Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты // Региональная элита в современной России / под общ. ред. Я. Фрухтмана. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. С. 143–178.

Туровский Р.Ф. Центр и регионы. Проблемы политических отношений. М.: ГУ ВШЭ, 2006.

Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. № 2. С. 77–95.

Фисун А.А. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, эволюция // Отечественные записки. 2007. № 6. С. 8–28.

Чешков М.А. «Вечно живая» номенклатура? // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 6. С. 32–43.

Чирикова А.Е. Социальная политика в малых российских городах: региональные варианты // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах / ред. О.Б. Подвинцев. Пермь: Изд. дом «Типография купца Тарасова», 2007а. С. 54–75.

Чирикова А.Е. Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики. М.: Независимый институт социальной политики, 2007б.

Чирикова А.Е. Региональные элиты России. М.: Аспект Пресс, 2010.

Хигли Д., Пакульский Я. Смена элит и лидеров в либеральных демократиях // Социология: теория, методы, маркетинг. 2008. № 1. С. 67–84.

Шинковская Н.В. Городское самоуправление в современной России: границы возможного (запрограммированная девиантность владивостокского опыта) // Политическая наука. 2008. № 3. С. 193–223.

Шмиттер Ф. Неокорпоратизм // Полис. 1997. № 2. С. 14–22.

Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E. The Rulers and the Ruled. N.Y.: John Wiley and Sons, 1964.

Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E. The Rulers and the Ruled (Revised edition). N.Y.: Duxbury Press, 1972.

Aiken M. The Distribution of Community Power: Structural Bases and Social Consequences // The Structure of Power / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 487–525.

Aiken M. Comparative Cross-National Research on Subnational Units in Western Europe: Problems, Data Sources, and a Proposal // Journal of Comparative Administration. 1973. Vol. 4. P. 437–472.

Aiken M., Mott P.E. Introduction // The Structure of Community Power / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 193–202.

Alford R.R., Friedland R. Political Participation and Public Policy // Annual Review of Sociology. 1975. Vol. 1. P. 429–479.

Alford R.R., Friedland R.R. Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy. N.Y.: Cambridge University Press, 1985.

Amenta E. Institutional and State-Centric Theories of Political Sociology // The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalisation / ed. by T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 96–114.

Anton T.J. Power, Pluralism, and Local Politics // Administrative Science Quarterly. 1963. Vol. 7. No. 4. P. 425–457.

Bachrach P., Baratz M.S. Two Faces of Power // American Political Science Review. 1962. Vol. 56. No. 4. P. 947–952.

Bachrach P., Baratz M.S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework // American Political Science Review. 1963. Vol. 57. No. 3. P. 641–651.

Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. N.Y.; L.; Toronto: Oxford University Press, 1970.

Bacharach S.B., Lawler E.J. Power and Politics in Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1981.

Baltzell E.D. Philadelphia Gentlemen: The Making of a National Upper Class. Chicago: The Free Press, 1958.

Banfield E.C. Political Influence. N.Y.: The Free Press, 1961.

Banfield E.C. Big City Politics. N.Y.: Random House, 1965.

Barry B. Power: An Economic Analysis // Power and Political Theory: Some European Perspectives / ed. by B. Barry. L.: Wiley, 1976. P. 67–101.

Barry B. Is it Better to Be Powerful or Lucky? // Democracy, Power and Justice. Essays in Political Theory / ed. by B. Barry. Oxford: Clarendon Press, 1989. P. 270–302.

Barth E.A.T., Johnson S.D. Community Power and Typology of Social Issues // The Search for Community Power / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1974. P. 265–271.

Belknap G., Smuckler R. Political Relations in a Mid-West City // The Public Opinion Quarterly. 1956. Vol. 20. No. 1. P. 73–81.

Bell W., Hill R.J., Wright C.R. Public Leadership. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1961.

Bellamy R. Developments in Pluralist and Elite Approaches // The Blackwell Companion to Political Sociology / ed. by K. Nash, A. Scott. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2004. P. 17–28.

Bentley A.F. The Process of Government. Chicago: University of Chicago Press, 1908.

Berry B.J.L., Kasarda J.D. Contemporary Urban Ecology. N.Y.: Macmillan, 1977.

Bierstedt R. An Analysis of Social Power // American Sociological Review. 1950. Vol. 16. No. 6. P. 730–738.

Birch A.H. The Concepts and Theories of Modern Democracy. L.: Routledge, 2001.

Bish R.L. The Political Economy of Metropolitan Areas. Chicago: Markham, 1971.

Block F. The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State // Socialist Revolution. 1977. Vol. 33. No. 77. P. 6–27.

Bonjean C.M. Community Leadership: A Case Study and Conceptual Refinement // The American Journal of Sociology. 1963. Vol. 68. No. 6. P. 672–681.

Bonjean C., Olson D.M. Community Leadership: Directions of Research // The Structure of Community Power / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 203–215.

Bryman A. Social Research Methods. 2nd ed. Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 2004.

Burns P. Regime Theory, State Government, and a Takeover of Urban Education // Journal of Urban Affairs. 2003. Vol. 25. No. 3. P. 285–303.

Castells M. City Class and Power. L.: Macmillan, 1978.

Castells M. The City and the Grassroots. Berkeley: University of California Press, 1983.

Clark T.N. Introduction // Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968a. P. 3–11.

Clark T.N. Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures and Urban Renewal in 51 American Communities // American Sociological Review. 1968b. Vol. 33. No. 4. P. 576–593.

Clark T.N. The Concept of Power // Community Structure and Decision-making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968c. P. 45–81.

Clark T.N. Community Structure and Decision-Making // Community Structure and Decision-making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968d. P. 91–126.

Clark T.N. Present and Future Research on Community Decision-Making: The Problem of Comparability // Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968e. P. 463–478.

Clark T.N. Who Governs, Where, When, and With What Effects? // Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968f. P. 15–23.

Clark T.N. Social Stratification, Differentiation, and Integration // Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968g. P. 25–44.

Clark T.N. The Concept of Power: Some Overemphasized and Underrecognized Dimensions — an Examination with Special Reference to the Local Community // Community Politics. A Behavioral Approach / ed. by Ch.M. Bonjean, T.N. Clark, R.L. Lineberry. N.Y.: The Free Press, 1971.

Clark T.N. Community Power and Decision-Making: A Trend Report and Bibliography. Prepared for International Sociological Association under the Auspices of the International Committee for Social Science Information and Documentation // Current Sociology. 1972. Vol. 20. No. 2. P. 6–57.

Clark T.N. Community Power and Policy Outputs. Beverly Hills: Sage, 1973.

Clark T.N. Community Power // Annual Review of Sociology. 1975. Vol. 1. P. 271–295.

Clark T.N. Urban Policy Analysis // Annual Review of Sociology. 1985. Vol. 11. P. 437–455.

Clark T.N. Challenging the Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburg. By Barbara Ferman. Lawrence: University Press of Kansas, 1996 // American Journal of Sociology. 1997. Vol. 103. No. 1. P. 224–225.

Clark T.N. Old and New Paradigms for Urban Research. Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project // Urban Affairs Review. 2000. Vol. 36. No. 1. P. 3–45.

Clark T.N., Burt R.S., Ferguson L.C., Kasarda J.D., Knoke D., Lineberry R.L., Ostrom E. Urban Policy Analysis: A New Research Agenda // Urban Policy Analysis: Directions for Future Research / ed. by T.N. Clark. Beverly Hills: Sage, 1981. P. 23–78.

Clark T.N., Goetz E.G. The Antigrowth Machine: Can City Governments Control, Limit, or Manage Growth // *Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times* / ed. by T.N. Clark. L.: Sage, 1994. P. 105–145.

Clark T.N., Kornblum W., Bloom H., Tobias S. Discipline, Method, Community Structure, and Decision-Making: The Role and Limitations of the Sociology of Knowledge // *The American Sociologist*. 1968. Vol. 3. No. 3. P. 214–217.

Clavel P. The Progressive City. New Brunswick: Rutgers University Press, 1986.

Clavel P., Kliniewski N. Space for Progressive Local Policy: Examples from the United States and the United Kingdom // *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective* / ed. by J. Logan, T. Swanstrom. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

Clegg S. Frameworks of Power. L.: Sage Publications, 1989.

Clingermayer J.C., Feiock R.C. The Adoption of Economic Development Policies by Large Cities: a Test of Economic, Interest Groups, and Institutional Explanations // *Policy Studies Journal*. 1990. Vol. 18. No. 3. P. 539–552.

Cockburn C. The Local State. L.: Pluto, 1977.

Community Power: Directions for Future Research / ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.

Comparative Community Politics / ed. by T.N. Clark. N.Y.: John Wiley and Sons, 1974.

Crenson M.A. The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision-Making in the Cities. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971.

Curtis J., Petras J. Community Power, Power Studies and the Sociology of Knowledge // *Human Organization*. 1970. Vol. 29. No. 3. P. 204–218.

Dahl R.A. A Preface to Democratic Theory. Chicago: Chicago University Press, 1956.

Dahl R.A. The Concept of Power // *Behavioural Science*. 1957. Vol. 2. P. 201–215.

Dahl R. A Critique of the Ruling Elite Model // *American Political Science Review*. 1958. Vol. 52. No. 2. P. 463–469.

Dahl R.A. Who Governs? Democracy and Power in American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

Dahl R.A. Modern Political Analysis. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1963.

Dahl R.A. Power // *International Encyclopedia of the Social Sciences* / ed. by D.L. Sills. Vol. 12. N.Y.: Macmillan and The Free Press, 1968. P. 405–415.

Dahl R.F. Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control. New Haven: Yale University Press, 1982.

Dahl R.A. A Preface to Economic Democracy. Berkeley: University of California Press, 1985.

Dahl R.A. Rethinking Who Governs? // *Community Power: Directions for Future Research* / ed. by R.G. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 179–196.

- Dahl R.A.* After the Revolution? 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1990.
- Dahl R.A.* Further Reflections on "The Elitist Theory of Democracy" // *Power: Critical Concepts* / ed. by J. Scott. Vol. 3. L.: Routledge, 1994. P. 285–299.
- Dahl R.A.* On Democracy. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Dahl R.A., Lindblom C.E.* Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. N.Y.; L.: Harper Torchbooks, 1953.
- Dahl R.A., Lindblom C.E.* Politics and Economic Welfare. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- Daland R.T.* Reviewed Work: International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. By Delbert C. Miller. Bloomington; L.: Indiana University Press, 1970. P. 320 // *The American Political Science Review*. 1971. Vol. 65. No. 4. P. 1251–1253.
- D'Antonio W.V., Ehrlich H.J.* Democracy in America: Retrospect and Prospect // *Power and Democracy in America* / ed. by W.V. D'Antonio, H.J. Ehrlich. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1961. P. 125–152.
- D'Antonio W.V., Erickson E.C.* The Reputational Technique as a Measure of Community Power: An Evaluation Based on Comparative and Longitudinal Studies // *The Structure of Community Power* / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 251–265.
- D'Antonio W.V., Form W.H.* Influentials in Two Border Cities. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1965.
- Danzger H.* Community Power Structure: Problems and Continuities // *American Sociological Review*. 1964. Vol. 29. No. 5. P. 707–717.
- Davies J.S.* The Governance of Urban Regeneration // *Public Administration*. 2002. Vol. 80. No. 2. P. 301–322.
- Davies J.S.* Partnership Versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK // *Journal of Urban Affairs*. 2003. Vol. 25. No. 3. P. 253–269.
- Davies J.S.* Can't Hedgehogs be Foxes too? Reply to Clarence N. Stone // *Journal of Urban Affairs*. 2004. Vol. 26. No. 1. P. 27–33.
- Davies J.S., Imbroscio D.L.* Introduction: Urban Politics in the Twenty-First Century // *Theories of Urban Politics*. 2nd ed. / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. L.: Sage, 2009. P. 1–14.
- Debnam G.* The Analysis of Power: A Realist Approach. L.: Macmillan, 1984.
- Decisions in Syracuse* / ed. by R.C. Martin, F.J. Munger. N.Y.: Doubleday, 1973.
- Deleon R.* Left Coasts City: Progressive Politics in San-Francisco, 1975–1991. Lawrence: University Press of Kansas, 1992.
- DiGaetano A., Klemanski J.S.* Power and City Governance: Comparative Perspective on Urban Development. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- DiGaetano A., Strom E.* Comparative Urban Governance: An Integrated Approach // *Urban Affairs Review*. 2003. Vol. 38. No. 3. P. 356–395.

Domhoff G.W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick (NJ): Transaction Books, 1978.

Domhoff G.W. The Growth Machine and the Power Elite: a Challenge to Pluralists and Marxists Alike // Community Power: Directions for Future Research / ed. by R.J. Wast. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 53–75.

Domhoff G.W. Who Rules America? Power and Politics in the Year 2000. L.: Mayfield Publishing Company, 1998.

Domhoff G.W. Why San Francisco is Different: Progressive Activists and Neighborhoods Have Had a Big Impact. September, 2005. URL: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/local/san_francisco.html

Domhoff G.W. The Limitations of Regime Theory // City and Community. 2006. Vol. 5. No. 1. P. 47–51.

Domhoff G.W. How to Do Power Structure Research. 2009. May. URL: http://sociology.uscs.edu/whorulesamerica/methods/how_to_do_power_structure_research.html

Domhoff G.W., Dye T.R. Introduction // Power Elites and Organizations / ed. by G.W. Domhoff, T.R. Dye. Newbury Park: Sage Publications, 1987. P. 7–17.

Domhoff G.W., Gendron R. The Leftmost City: Power and Progressive Politics in Santa Cruz. Boulder: Westview Press, 2009. URL: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/methods/how_to_do_power_structure_research.html.

Dowding K.M. Rational Choice and Political Power. Aldershot: Edward Elgar, 1991.

Dowding K. Power. Buckingham: Open University Press, 1996.

Dowding K. Explaining Urban Regimes // International Journal of Urban and Regional Research. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 7–19.

Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H. Rational Choice and Community Power Structures // Political Studies. 1995. Vol. 43. No. 2. P. 265–277.

Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H., Rydin Y. Regime Politics in London Local Government // Urban Affairs Review. 1999. Vol. 34. No. 4. P. 515–545.

Duncan S., Goodwin M. The Local State and Uneven Development. Oxford: Polity, 1988.

Dunleavy P., O'Leary B. Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy. L.: Macmillan, 1987.

Dye T.R. Community Power and Public Policy // Community Power: Directions for Future Research / ed. by R.J. Wast. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 29–51.

Dye T.R. Politics in States and Communities. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall, 2000.

Dye T.R. Top Down Policymaking. N.Y.; L.: Gratham House Publishers, 2001.

Dye T. Who's Running America? The Bush Restoration. 7th ed. Prentice Hall (NJ): Florida State University, 2002.

Dye T.R., Zeigler H. The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics. 14th ed. Boston: Wadsworth, 2008.

Ehrlich H.J. Power and Democracy: A Critical Discussion // Power and Democracy in America / ed. by W.V. D'Antonio, H.J. Ehrlich. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1961a. P. 91–123.

Ehrlich H.J. The Reputational Approach to the Study of Community Power // American Sociological Review. 1961b. Vol. 26. No. 6. P. 926–927.

Ehrlich H.J. The Social Psychology of Reputations for Community Leadership // The Search for Community Power / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1974. P. 230–238.

Ehrlich H.J., Bauer M.L. Newspaper Citation and Reputation for Community Leadership // American Sociological Review. 1965. Vol. 30. No. 3. P. 411–415.

Elkin S. City and Regime in the American Republic. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

Etzioni A. Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates. N.Y.: The Free Press, 1961.

Evans M. Elitism // Theory and Methods in Political Science / ed. by D. Marsh, G. Stoker. L.: Palgrave Macmillan, 1995. P. 228–247.

Fanelli A.A. A Typology of Community Leadership based on Influence within the Leader Subsystem // Social Forces. 1956. Vol. 34. No. 4. P. 332–338.

Fainstein S.S. The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York. Oxford: Basil Blackwell, 1994.

Fainstein S.S., Campbell S. Introduction: Theories of Urban Development and their Implications for Policy and Planning // Readings in Urban Theory / ed. by S. Fainstein, S. Campbell. Oxford: Blackwell, 1996. P. 1–18.

Ferman B. Challenging the Growth Machine. Neighbourhood Politics in Chicago and Pittsburg. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

Field A.J. Urban Power Structures: Problems in Theory and Research // An Essay by Arthur J. Field, with Critique by William D'Antonio, William Form, Howard J. Ehrlich, James A. Geschwender. N.Y.: Schenkman Publishing Company, 1970. P. 1–24.

Form W.H. Critique // An Essay by Arthur J. Field with Critique by William D'Antonio, William Form, Howard J. Ehrlich, James A. Geschwender. N.Y.: Schenkman Publishing Company, 1970. P. 25–32.

Form W.H., D'Antonio W.V. Influentials in Two Border Cities. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1965.

Forrester J. Urban Dynamics. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1969.

Freeman L.C., Fararo T.J., Bloomberg W., Jr., Sunshine M.H. Locating Leaders in Local Communities: a Comparison of Some Alternative Approaches // American Sociological Review. 1963. Vol. 28. No. 5. P. 791–798.

Fried R.C. Reviewed Work: International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. By Delbert C. Miller. (Bloomington, L.: Indiana University Press, 1970. P. 320) // *Midwest Journal of Political Science*. 1971. Vol. 1971. No. 3. P. 629–631.

Friedland R. Power and Crisis in the City. Corporations, Unions and Urban Policy. N.Y.: Schocken Books, 1983.

Friedrich C. Constitutional Government and Politics. NY: Harper and Brothers, 1937.

Friedrickson H.G. Power, Public Opinion, and Policy in a Metropolitan Community: A Case Study. N.Y.: Praeger, 1973.

Gamson W.A. Rancorous Conflict in Community Politics // *American Sociological Review*. 1966a. Vol. 31. No. 1. P. 71–81.

Gamson W.A. Reputation and Resources in Community Politics // *American Journal of Sociology*. 1966b. Vol. 72. No. 2. P. 121–131.

Garcia M. Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities // *Urban Studies*. 2006. Vol. 43. No. 4. P. 745–765.

Gaventa J. Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. Urbana: University of Illinois Press, 1980.

Geddes M. Marxism and urban politics // *Theories of Urban Politics*. 2nd ed. / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. L.: Sage, 2009. P. 55–72.

Gel'man V. On the Problem of Elites in the Former USSR: Criteria and Approaches // *Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Soviet Union* / ed. by K. Segbers, S. De Spiegelere. Baden-Baden: Nomos, 1995. Vol. 3. Emerging Social Actors. P. 15–23.

Gel'man V., Ryzhenkov S. Local Regimes, Sub-National Governance and the «Power Vertical» in Contemporary Russia // *Europe-Asia Studies*. 2011. Vol. 63. No. 3. P. 449–465.

Gendron R. Forging Collective Capacity for Urban Redevelopment: «Power to», «Power over», or both? // *City and Community*. 2006. Vol. 5. No. 1. P. 5–22.

Gilbert C. Community Power and Decision-Making: a Quantitative Examination of Previous Research // *Community Power Structure and Decision-Making: Comparative Analysis* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1968. P. 139–156.

Gold D.A., Lo C.Y.H., Wright E.O. Marxist Theories of Capitalist State // *Power in Modern Societies* / ed. by M.E. Olson, M.N. Marger. Boulder; San Francisco; Oxford: Westview Press, 1993. P. 268–276.

Goldsmith M. Autonomy and City Limits // *Theories of Urban Politics* / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage Publications, 1995. P. 228–252.

Gottdiener M., Feagin J.R. The Paradigm Shift in Urban Sociology // *Urban Affairs Review*. 1988. Vol. 24. No. 2. P. 163–187.

Hardin R. Collective Action. Baltimore; L.: Resources for the Future, 1982.

Harding R. Urban Regimes and Growth Machines: Toward a Cross-National Research Agenda // *Urban Affairs Quarterly*. 1994. Vol. 29. No. 3. P. 356–382.

Harding A. Elite Theory and Growth Machines // *Theories of Urban Politics* / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage Publications, 1995. P. 35–53.

Harding A. Is there a “New Community Power” and Why Should We Need One? // *International Journal of Urban and Regional Research*. 1996. Vol. 20. No. 4. P. 673–698.

Harding A. Review Article: North American Urban Political Economy, Urban Theory and British Research // *British Journal of Political Science*. 1999. Vol. 29. No. 4. P. 673–698.

Harding A. Regime Formation in Manchester and Edinburgh // *The New Politics of British Local Government* / ed. by G. Stoker. Basingstoke; L.: Macmillan, 2000. P. 54–71.

Harding A. The History of Community Power // *Theories of Urban Politics* / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2nd ed. L.: Sage, 2009. P. 27–39.

Harding A., Wilks-Heed S., Huthins M. Business, Government and the Business of Urban Governance // *Urban Studies*. 2000. Vol. 37. No. 5–6. P. 975–994.

Harloe M. Marxism, the State and the Urban Question: Critical Notes on Two Recent French Theories // *The Sociology of Urban Communities* / ed. by M. Harloe. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. Vol. 2. P. 228–255.

Harper T.L. The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later / ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. State University of New York Press, Albany, 1999. P. 312 // *Journal of the American Planning Association*. 2003. Vol. 69. No. 1. P. 91–92.

Harvey D. Social Justice and the City. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

Harvey D. Labor, Capital and Class Struggle around the Built Environment in Advanced Capitalist Countries // *Politics and Society*. 1976. Vol. 6. No. 3. P. 265–295.

Haugaard M. Introduction // *Power: A Reader* / ed. by M. Haugaard. Manchester: Manchester University Press, 2002. P. 1–4.

Hayes E.C. Power Structure and Urban Policy: Who Rules in Oakland. N.Y.: MacGrow-Hill, 1972.

Hayward C.R. De-Facing Power. N.Y.: Cambridge University Press, 2000.

Hawley A.H. Community Power and Urban Renewal Success // *Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968. P. 393–406.

Hawley W.D., Wirt F.M. Methodological Problems in Specifying Patterns of Community Power // *The Search for Community Power* / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1974a. P. 129–138.

Hawley W.D., Wirt F.M. Toward a Theory of Community Power // *The Search for Community Power* / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1974b. P. 251–263.

Heard A. Interviewing Southern Politicians // *American Political Science Review*. 1950. Vol. 44. No. 4. P. 886–896.

Held D. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.

Henderson A.H. *Social Power: Social Psychological Models and Theories*. N.Y.: Praeger Publishers, 1981.

Herson L.J.R. In the Footsteps of Community Power // *American Political Science Review*. 1961. Vol. 55. No. 4. P. 817–830.

Hicks A., Lechner F.J. Neopluralism and Neofunctionalism in Political Sociology // *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalisation* / ed. by T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 54–71.

Hill D.M. *Urban Policy and Politics in Britain*. L.: Macmillan Press, 2000.

Hill R.C. Capital Accumulation and Urbanization in the United States // *Comparative Urban Research*. 1977. Vol. 4. P. 39–60.

Hill R.C. Fiscal Collapse and Political Struggle in Decaying Central Cities in the United States // *Marxism and the Metropolis* / ed. by W.K. Tabb, L. Sawers. N.Y.: Oxford University Press, 1978. P. 213–240.

Hindess B. *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell, 1996.

Hoffman-Lange U. Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany // *Research Methods for Elite Studies* / ed. by G. Moyser, M. Wagstaffe. L.: Allen and Unwin, 1987. P. 27–47.

Hollingshead A.B. *Elmtown's Youth, the Impact of Social Classes on Adolescents*. N.Y.: John Wiley, 1949.

Holman N. Following the Signs: Applying Urban Regime Analysis to a UK Case Study // *Journal of Urban Affairs*. 2007. Vol. 29. No. 5. P. 435–453.

Holmes L. *Politics in the Communist World*. Oxford: Clarendon, 1986.

Homans G.C. *The Human Group*. N.Y.: Harcourt, Brace and Company, 1950.

Humphrey C. Disarming the War of the Growth Machines: A Panel Study // *Sociological Forum*. 2001. Vol. 16. No. 1. P. 99–121.

Hunter F. *Community Power Structure. A Study of Decision-Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

Hunter F. *Top Leadership, USA*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1959.

Hunter F. *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. By Robert A. Dahl. New Haven: Yale University Press, 1961. 380 p. // *Administrative Science Quarterly*. 1962. Vol. 6. No. 4. P. 517–519.

Hunter F. *Community Power Succession: Atlanta's Policy-Makers Revisited*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1980.

Imbroscio D. Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory // Journal of Urban Affairs. 2003. Vol. 25. No. 3. P. 271–284.

Jaret C. Recent Neo-Marxist Urban Analysis // Annual Review of Sociology. 1983. Vol. 9. P. 499–525.

Jenkins J.C. Reviewed Work: Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley. By John Gaventa. Urbana: University of Illinois Press, 1980. 267 p. // Contemporary Sociology. 1982. Vol. 11. No. 3. P. 315–316.

Jennings K.M. Community Influentials. The Elites of Atlanta. London: The Free Press of Glencoe, 1964.

Jessop B. Developments in Marxist theory // The Blackwell Companion to Political Sociology / ed. by K. Nash, A. Scott. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2004. P. 7–16.

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

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. No. 2. P. 248–268.

John P., Cole A. Local Governance in England and France. L.: Routledge, 2001.

Johns R.L., Kimbrough R. The Relationship of Socioeconomic Factors, Educational Leadership Patterns and Elements of Community Power Structure to Local School Fiscal Policy. Washington: U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1968.

Jonas A.E.G., Wilson D. The City as a Growth Machine // The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later / ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. Albany: State University of New York Press, 1999. P. 3–20.

Judge D. Pluralism // Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage, 1995. P. 13–34.

Judge D., Stoker G., Wolman H. Urban Politics and Theory: An Introduction // Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage, 1995. P. 1–12.

Kadushin C. Power, Influence, and Social Circles: A New Methodology for Studying Opinion Makers // American Sociological Review. 1968. Vol. 33. No. 5. P. 685–699.

Kang D. Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Kantor P., Savitch H.V., Haddock S.V. The Political Economy of Urban Regimes // Urban Affairs Review. 1997. Vol. 32. No. 3. P. 348–377.

Karlsson G. Some Aspects of Power in Small Groups // Mathematical Methods in Small Group Processes / ed. by J.H. Criswell, H. Solomon, P. Suppes. Stanford: Stanford University Press, 1962. P. 193–202.

Kataoka S. “Posty” Urban Political Theory // Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2nd ed. L.: Sage, 2009. P. 73–88.

Kaufman H., Jones V. The Mystery of Power // *Public Administrative Review*. 1954. Vol. 14. No. 3. P. 205–212.

Kearns A., Paddison R. New Changes for Urban Governance // *Urban Studies*. 2000. Vol. 37. No. 5–6. P. 845–850.

Klapp O.E., Padgett L.V. Power Structure in Decision-Making in Mexican Border City // *American Journal of Sociology*. 1960. Vol. 65. No. 4. P. 400–406.

Koch F. A New Form of Urban Governance? The Polity, Politics and Policy of Urban Development in Post-Socialist Warsaw // *Living in the 21st Century City. Contributions to the 13th Berlin-Amsterdam Conference*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies, 2009a. P. 129–139.

Koch F. Housing Markets and Urban Regime: The Case of Warsaw // *Urban Governance in Europe* / ed. by F.E. Frank, I. Elander. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2009b. P. 333–357.

Krasner S.D. Defending the National Interest: Raw Material Investments and U.S. Foreign Policy. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1978.

Kulcsar L.J., Domokos T. The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2005. Vol. 29. No. 3. P. 550–563.

LaPalombara J. The Utility and Limitations of Interest Group Theory in Non-American Field Situations // *Journal of Politics*. 1960. Vol. 22. No. 1. P. 29–49.

Lasswell H. Politics: Who Gets What, When, How? L.: Peter Smith, 1936.

Lauria M. Reconstructing Regime Theory // *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later* / ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. Albany: State University Press of New York, 1999. P. 125–139.

Leach R., Percy-Smith J. Local Governance in Britain. L.: Palgrave, 2001.

Ledyayev V.G. Power: A Conceptual Analysis. N.Y.: Nova Science Publishers, 1998.

Le Gales P. Du gouvernement local à la gouvernance urbaine // *Revue Française de Science Politique*. 1995. Vol. 45. P. 57–95.

Leo C., Anderson K. Being Realistic about Urban Growth // *Journal of Urban Affairs*. 2006. Vol. 28. No. 2. P. 169–189.

Lindblom C.E. Politics and Markets. N.Y.: Basic Books, 1977.

Lineberry R.L. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. By G. William Domhoff. (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978. P. xiii, 189 p.) // *Journal of Politics*. 1980. Vol. 42. No. 3. P. 875–876.

Lineberry R., Sharkansky I. Urban Politics and Public Policy. 2nd ed. N.Y.: Harper and Row, 1978.

Logan J., Molotch H. Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press, 1987.

Lojkin J. La politique urbaine dans la région parisienne 1945–1972. P.: Mouton, 1972.

Long N. The Local Community as an Ecology Games // *American Journal of Sociology*. 1958. Vol. 64. No. 3. P. 251–261.

- Lowery D., Gray V.* A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests // *Political Research Quarterly*. 2004. Vol. 57. No. 1. P. 163–175.
- Lukes S.* Power: A Radical View. L.: Macmillan, 1974.
- Lukes S.* Power: A Radical View. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave, 2005.
- Lukes S.* Power and Authority // *A History of Sociological Analysis* / ed. by T.B. Bottomore, R. Nisbet. L.: Heinemann, 1978. P. 633–676.
- Lukes S.* Introduction // *Power* / ed. by S. Lukes. Oxford: Blackwell, 1986. P. 1–18.
- Lynd R.S., Lynd H.M.* Middletown. N.Y.: Harcourt, Brace, and World, 1929.
- Lynd R.S., Lynd H.M.* Middletown in Transition. N.Y.: Harcourt, Brace, and World, 1937.
- Lyon L., Felice L., Perryman R., Parker S.* Community Power and Population Increase: An Empirical test of the Growth Machine Model // *American Journal of Sociology*. 1981. Vol. 86. No 6. P. 1387–1400.
- Mann M.* The Sources of Social Power. Vol. 1: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760. N.Y.: Cambridge University Press, 1986.
- Mark-Lawson J., Savage M., Warde A.* Gender and Local Politics: Struggle over Welfare Politics 1918–1939 // *Localities, Class and Gender* / ed. by L. Murgatroyd. L.: Pion, 1985. P. 195–215.
- Marsh D.* The Convergence between Theories of the State // *Theory and Methods in Political Science* / ed. by D. Marsh, G. Stoker. L.: Palgrave Macmillan, 1995. P. 268–287.
- McFarland A.S.* Power and Leadership in Pluralist Systems. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- McFarland A.S.* Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.
- McFarland A.S.* Comment: Power — over, to, and with // *City and Community*. 2006. Vol. 5. No 1. P. 39–41.
- McLennan G.* Pluralism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- Miller D.C.* Industry and Community Power Structure: A Comparative Study of an American and an English City // *American Sociological Review*. 1958. Vol. 23. No. 1. P. 9–15.
- Miller D.C.* International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. Bloomington; L.: Indiana University Press, 1970.
- Miller D.C.* Leadership and Power in the Bos-Wash Megapolis. N.Y.: John Wiley, 1975.
- Mills C.W.* Power, Politics and People: The Collected Essays of C. Wright Mills / ed. by I. Louis Horowitz. N.Y.: Balantine Books, 1963.
- Mills C.W.* The Power Elite. With a New Afterword by Alan Wolfe. N.Y.: Oxford University Press, 2000.
- Mingione E.* Recent Urban and Regional Studies // *The Sociology of Urban Communities* / ed. by M. Harloe. Cheltenham: Edward Elgar, 1996a. Vol. 2. P. 217–227.

Mingione E. Theoretical Elements for a Marxist Analysis of Urban Development // *The Sociology of Urban Communities* / ed. by M. Harloe. Cheltenham: Edward Elgar, 1996b. Vol. 2. P. 110–130.

Mitchell W.C. The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy // *Politics and the Social Sciences* / ed. by S.M. Lipset. Oxford: Oxford University Press, 1969. P. 101–136.

Mollenkopf J.H. How to Study Urban Political Power // *The Urban Politics Reader* / ed. by E.A. Strom, J.H. Mollenkopf. L.: Routledge, 2007. P. 99–109.

Molotch H. The City as Growth Machine // *American Journal of Sociology*. 1976. Vol. 82. No. 2. P. 309–355.

Molotch H. Growth Machine Links: up, down, and across // *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later* / ed. by A.E.G. Jonas, D. Wilson. Albany: State University of New York Press, 1999. P. 246–266.

Molotch H., Vicari S. Three Ways to Build: The Development Process in the US, Japan and Italy // *Urban Affairs Quarterly*. 1988. Vol. 24. No. 2. P. 188–214.

Morriss P. Power: A Philosophical Analysis. Manchester: Manchester University Press, 1987.

Mossberger K. Urban Regime Analysis // *Theories of Urban Politics* / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2nd ed. L.: Sage, 2009. P. 40–54.

Mossberger K., Stoker G. The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualisation // *Urban Affairs Review*. 2001. Vol. 36. No. 6. P. 810–835.

Mott P.E. Power, Authority, and Influence // *The Structure of Power* / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970a. P. 3–16.

Mott P.E. Configurations of Power // *The Structure of Power* / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970b. P. 85–100.

Nelson M.D. The Validity of Secondary Analyses of Community Power Studies // *Social Forces*. 1974. Vol. 52. No. 4. P. 531–537.

Newton K. Community Politics and Decision-Making: The American Experience and its Lessons // *Essays on The Study of Urban Politics* / ed. by K. Young. L.: Macmillan, 1975. P. 1–24.

Newton K. Second City Politics. Democratic Processes and Decision-Making in Birmingham. Oxford: Clarendon Press, 1976.

Nguyen M.T. Why Do Communities Mobilize Against Growth: Growth Pressures, Community Status, Metropolitan Hierarchy, or Strategic Interaction? // *Journal of Urban Affairs*. 2009. Vol. 31. No. 1. P. 25–43.

Nichols W.J. Power and Governance: Metropolitan Governance in France // *Urban Studies*. 2005. Vol. 42. No. 4. P. 783–800.

Nordlinger E. On the Autonomy of the Democratic State. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1981.

Nuttall R.L., Scheuch E.K., Gordon C. On the Structure of Influence // Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968. P. 349–380.

O'Connor J. The Fiscal Crisis of the State. N.Y.: St. Martins Press, 1973.

Orr M., Stoker G. Urban Regimes and Leadership in Detroit // Urban Affairs Quarterly. 1994. Vol. 30. No. 1. P. 48–73.

Olson M. The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Orum A.M. Introduction to Political Sociology. The Social Anatomy of the Body Politics. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1978.

Orum A.M. Power, Money and the People: The Making of Modern Austin. Austin (Texas): Texas Monthly Press, 1987.

Orum A.M., Dale J.G. Political Sociology. Power and Political Participation in the Modern World. 4th ed. N.Y.; Oxford: Oxford University Press, 2009.

Ostrom V., Tiebaut C.M., Warren R. The Organization of Government in Metropolitan Areas — a Theoretical Enquiry // American Political Science Review. 1961. Vol. 55. No. 4. P. 831–842.

Parry G. Political Elites. L.: Allen and Unwin, 1970.

Parsons T. Politics and Social Structure. N.Y.: The Free Press, 1969.

Peterson P.E. City Limits. Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1981.

Pickvance C. Marxist Theories of Urban Politics // Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage, 1995. P. 253–275.

Pierre J. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics // Urban Affairs Review. 1999. Vol. 34. No. 3. P. 377–389.

Pollard W.E., Mitchell T.R. Decision Theory Analysis of Social Power // Psychological Bulletin. 1972. Vol. 78. No. 6. P. 433–446.

Polsby N.W. The Sociology of Community Power: A Reassessment // Social Forces. 1959. Vol. 37. No. 3. P. 232–236.

Polsby N. How to Study Community Power: The Pluralist Alternative // Journal of Politics. 1960. Vol. 22. No. 3. P. 474–484.

Polsby N. Who Rules America? By G. William Domhoff. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1967. 184 p. // American Sociological Review. 1968. Vol. 33. No. 3. P. 476–477.

Polsby N. Community Power and Political Theory. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1980.

Poppelaars C. Resource Exchange in Urban Governance // Urban Affairs Review. 2007. Vol. 43. No. 1. P. 3–27.

Poulantzas N. Political Power and Social Classes. L.: New Left Books, 1973.

Power and Conflict in Organizations / ed. by R.L. Kahn, E. Boulding. L.: Tavistock, 1964.

Presthus R.V. Men at the Top. A Study in Community Power. N.Y.: Oxford University Press, 1964.

Price H.D. Who Governs? By Robert A. Dahl. New Haven: Yale University Press, 1961. xii p., 355 p. // *Yale Law Journal*. 1962. Vol. 71. No. 8. P. 1589–1596.

Purcell M. Urban Democracy and the Local Trap // *Urban Studies*. 2006. Vol. 43. No. 11. P. 1921–1941.

Rabinovitz F.F. Sound and Fury Signifying Nothing? A Review of Community Power Research in Latin America // *Urban Affairs Quarterly*. 1968. Vol. 3. P. 111–122.

Rabinovitz F.F. Types of Local Political Systems and Planning Policy // *The Search for Community Power* / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1974. P. 343–356.

Rast J. The Politics of Alternative Economic Development: Revisiting the Stone-Imbroscio Debate // *Journal of Urban Affairs*. 2005. Vol. 27. No. 1. P. 53–69.

Research Methods for Elite Studies / ed. by G. Moyser, M. Wagstaffe. L.: Allen and Unwin, 1987.

Reed A.A. A Critique of Neo-Progressivism in Theorizing about Local Development Policy: A Case from Atlanta // *The Politics of Urban Development* / ed. by C.N. Stone, H. Sanders. Lawrence: University Press of Kansas, 1987. P. 199–215.

Ricci D.M. Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis. N.Y.: Random House, 1971.

Riesman D., Glazer N., Denney R. The Lonely Crowd. New Haven: Yale University Press, 1950.

Rogers D. Who Governs: Democracy and Power in an American City. By Robert A. Dahl. New Haven: Yale University Press, 1961 // *American Journal of Sociology*. 1962. Vol. 68. No. 2. P. 271–272.

Rosen G. Decisionmaking Chicago Style: The Genesis of a University of Illinois Campus. Urbana: University of Illinois Press, 1980.

Rosenthal D.B., Crain R.L. Structure and Values in Local Political Systems: The Case of Fluoridation Decisions // *Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968. P. 215–242.

Ross B.H., Levine M.A. Urban Politics. Power in Metropolitan America. 4th ed. Itasca (Ill.): F.E. Peacock Publishers, 1996.

Rossi P. Community Decision Making // *Administrative Science Quarterly*. 1957. Vol. 1. No. 4. P. 415–443.

Rossi P. Power and Community Structure // *Midwest Journal of Political Science*. 1960. Vol. 4. No. 4. P. 390–401.

Sagan I. Regions, New Regionalism and Regime Theory: Deciphering Post-Socialist Institutional Change // *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-Political Contexts in Central Europe and Latin America* / ed. by J.W. Scott. Ashgate: Aldershot, 2008. P. 93–109.

Sapotichne J., Jones B.D., Wolfe M. Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics // *Urban Affairs Review*. 2007. Vol. 43. No. 1. P. 76–106.

Sayre W.S., Kaufman H. Governing New York City: Politics in the Metropolis. N.Y.: Russell Sage Foundation, 1960.

Savitch H., Thomas J. Conclusion: End of the Millennium Big City Politics // *Big City Politics in Transitions* / ed. by H. Savitch, J. Thomas. Newbury Park: Sage, 1991. P. 224–250.

Schattschneider E.E. The Semisovereign People. N.Y.: Holt, Reinhart, and Winston, 1960.

Schmitter P. Still the Century of Corporatism? // *The Review of Politics*. 1974. Vol. 36. No. 1. P. 85–131.

Schulze R.O. The Bifurcation of Power in a Satellite City // *Community Political Systems* / ed. by M. Janowitz. Glencoe (Ill.): The Free Press, 1961. P. 19–80.

Schulze R.O., Blumberg L.U. The Determination of Local Power Elites // *American Journal of Sociology*. 1957. Vol. 63. No. 3. P. 290–296.

Schwarzmantel J.J. Structures of Power: An Introduction to Politics. Brighton (Sussex): Wheatsheaf Books LTD, 1987.

Scocpol T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research // *Bringing the State Back In* / ed. by P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Scocpol. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 3–37.

Scott J. Power. Cambridge: Polity, 2001.

Sellers J. Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Shumpeter J. Capitalism, Socialism and Democracy. L.: Routledge and Keagan Paul, 1943.

Smith M. Pluralism // *Theory and Methods in Political Science* / ed. by D. Marsh, G. Stoker. L.: Palgrave Macmillan, 1995. P. 208–227.

Smith T.C. The Structuring of Power in a Suburban Community // *The Pacific Sociological Review*. 1960. Vol. 3. No. 2. P. 83–88.

Somerville P. Community governance and democracy // *Policy and Politics*. 2005. Vol. 33. No. 1. P. 117–144.

Stoker G. Introduction // *The New Politics of British Local Government* / ed. by G. Stoker. Basingstoke; L.: Macmillan, 2000. P. 1–9.

Stoker G., Mossberger K. Urban Regime Theory in Comparative Perspective // *Government and Policy*. 1994. Vol. 12. No. 2. P. 195–212.

Stoker G., Wolman H. Urban Politics and Theory: an Introduction // *Theories of Urban Politics* / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage Publications, 1995. P. 1–12.

Stone C.N. Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory // *American Political Science Review*. 1980. Vol. 74. No. 4. P. 978–990.

Stone C.N. The Elite View // *Community Power: Directions for Future Research* / ed. by R.J. Wast. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 77–113.

Stone C.N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

Stone C.N. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach // *Journal of Urban Affairs*. 1993. Vol. 15. No. 1. P. 1–28.

Stone C.N. Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburg. By Barbara Ferman. Lawrence: University Press of Kansas, 1996. 192 p. // *The Journal of Politics*. 1999. Vol. 61. No. 4. P. 1185–1187.

Stone C.N. The Atlanta Experience Re-Examined: The Link between Agenda and Regime Change // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 20–34.

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

Stone C.N. Power, Reform and Urban Regime Analysis // *City and Community*. 2006. Vol. 5. No. 1. P. 23–38.

Storper M. The Poverty of Radical Theory Today: From the False Promise of Marxism to the Mirage of the cultural turn // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 155–179.

Strom E. In Search of the Growth Coalition. American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin // *Urban Affairs Review*. 1996. Vol. 31. No. 4. P. 455–481.

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

Swanstrom T. Neighborhood Politics: Chicago and Sheffield. By Larry Bennett. N.Y.: Garland, 1997. 269 p.; *Challenging the Growth Machine: Neighborhood in Chicago and Pittsburg*. By Barbara Ferman. Lawrence: University Press of Kansas, 1996. 192 p. // *American Political Science Review*. 1999. Vol. 93. No. 2. P. 445–446.

Swyngedow E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-Beyond-the State // *Urban Studies*. 2005. Vol. 42. No. 11. P. 1991–2006.

Tabb W. The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis. N.Y.: Monthly Review Press, 1982.

Tabb W., Sawers L. Editors' Introduction // *Marxism and the Metropolis* / ed. by W.K. Tabb, L. Sawers. N.Y.: Oxford University Press, 1978. P. 3–19.

Taylor G. Marxism // *Theory and Methods in Political Science* / ed. by D. Marsh, G. Stoker. L.: Palgrave Macmillan, 1995. P. 248–267.

Theories of Urban Politics / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. L.: Sage, 1995.

Theories of Urban Politics / ed. by J.S. Davies, D.L. Imbroscio. 2nd ed. L.: Sage, 2009. P. 27–39.

Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424.

Tilly C. Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons. N.Y.: Russell Sage Foundation, 1984.

Tretter E.M. Scales, Regimes, and the Urban Governance of Glasgow // *Journal of Urban Affairs*. 2008. Vol. 30. No. 1. P. 87–102.

Trounstein P.J., Christensen T. Movers and Shakers. The Study of Community Power. N.Y.: St. Martin's Press, 1982.

Truman D. The Governmental Process. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1951.

Turovsky R. The Influence of Russian Big Business on Regional Power: Models and Political Consequences // *Politics in the Russian Regions* / ed. by G. Gill. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007. P. 138–160.

The Urban Growth Machine: Critical Perspectives, Two Decades Later / ed. by A.E.G. Jones, D. Wilson. Albany: State University of New York Press, 1999.

Valler D. Local Economic Strategy and Local Coalition-Building // *Local Economy*. 1995. Vol. 10. No. 1. P. 33–47.

Van den Berg A., Janoski T. Conflict Theories in Political Sociology // *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalisation* / ed. by T. Janoski, R.R. Alford, A.M. Hicks, M.A. Schwartz. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 72–95.

Vidich A.J., Bensman J. Small Town in Mass Society. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1958.

Vidich A., Bensman J. Small Town in Mass Society // *The Search for Community Power* / ed. by W.D. Hawley, F.M. Wirt. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1968. P. 65–77.

Vincent A. Theories of the State. Oxford: Wiley-Blackwell, 1987.

Vincent A. The Nature of Political Theory. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Walton J. Substance and Artifact: The Current Status of Research on Community Power Structure // *American Journal of Sociology*. 1966. Vol. 71. No. 4. P. 430–438.

Walton J. The Vertical Axis of Community Organization and the Structure of Power // *Social Science Quarterly*. 1967. Vol. 48. No. 3. P. 353–368.

Walton J. Differential Patterns of Community Power Structure: An Explanation Based on Interdependence // *Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968. P. 441–459.

Walton J. A Systematic Survey of Community Power Research // *The Structure of Power* / ed. by M. Aiken, P.E. Mott. N.Y.: Random House, 1970. P. 443–464.

Walton J. Reviewed Work: International Community Power Structure. Comparative Studies of Four World Cities. By Delbert C. Miller. Bloomington: Indiana University Press, 1970. xx p. 320 p. // *The American Journal of Sociology*. 1971. Vol. 76. No. 6. P.1140–1144.

Walton J. Elites and Economic Development. Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities. Austin: The University of Texas, 1977.

Walton J. Reflection of a populist // *Contemporary Sociology*. 1982. Vol. 11. No. 3. P. 286–288.

Ward K. Rereading Urban Regime Theory: A Sympathetic Critique // *Geoforum*. 1996. Vol. 27. No. 4. P. 427–438.

Warner W.L. *Democracy in Jonesville*. N.Y.: Harper, 1949.

Warner W.L. *The Living and the Dead: A Study of the Symbolic Life of Americans* / Yankee City Series. Vol. 5. New Haven: Yale University Press, 1959.

Warner W.L., Low J.O. *The Social System of a Modern Factory* / Yankee City Series. Vol. 4. New Haven: Yale University Press, 1947.

Warner W.L., Lunt P.S. *The Social Life of a Modern Community* / Yankee City Series. Vol. 1. New Haven: Yale University Press, 1941.

Warner W.L., Lunt P.S. *The Status System of a Modern Community* / Yankee City Series. Vol. 2. New Haven: Yale University Press, 1942.

Warner W.L., Srole L. *The Social Systems of American Ethnic Groups* / Yankee City Series. Vol. 3. New Haven: Yale University Press, 1945.

Warren R.L., Hyman H.H. Purposive Community Change in Consensus and Dissensus Situation // *Community Structure and Decision-Making: Comparative Analyses* / ed. by T.N. Clark. San Francisco: Chandler, 1968. P. 407–424.

Wassmer R.W., Lascher E.L. Who Supports Local Growth and Regional Planning to Deal With its Consequences? // *Urban Affairs Review*. 2006. Vol. 41. No. 5. P. 621–645.

Wartenberg T. *The Forms of Power: From Domination to Transformation*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

Waste R.J. *Community Power: Old Antagonisms and New Directions* // *Community Power: Directions for Future Research* / ed. by R.J. Waste. Beverly Hills: Sage Publications, 1986. P. 13–25.

Waste R.J. *Power and Pluralism in American Cities: Researching the Urban Laboratory*. N.Y.: Greenwood Press, 1987.

Whiteford F.H. *Two Cities of Latin America*. N.Y.: Waveland Press, 1964.

Wildavsky A. *Leadership in a Small Town*. Totowa (NJ): The Bedminster Press, 1964.

Whitten N.E.(Jr.). *Power Structure and Socio-Cultural Change in Latin American Communities* // *Social Forces*. 1965. Vol. 43. No. 3. P. 320–329.

Willer D., Lovaglia M.J., Markovsky B. *Power and Influence: a Theoretical Bridge* // *Social Forces*. 1997. Vol. 76. No. 2. P. 571–603.

Williamson P.J. *Corporatism in Perspective*. Newbury Park (CA): Sage, 1989.

Williamson P.J. *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Wirt M. *Power in the City*. Berkeley: University of California Press, 1974.

Wolfinger R.E. Reputation and Reality in the Study of “Community Power” // *American Sociological Review*. 1960. Vol. 25. No. 5. P. 636–644.

Wolfinger R.E. A Plea for a Decent Burial // *American Sociological Review*. 1962. Vol. 27. No. 6. P. 841–847.

Wolfinger R. The Politics of Progress. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1974.

Wood A. Domesticating Urban Theory? US concepts, British Cities and the Limits of Cross-National Applications // *Urban Studies*. 2004. Vol. 41. No. 11. P. 2103–2118.

Wrong D.H. Democracy's Power Structure: Who Governs? By Robert A. Dahl. Yale. 355 p. // *The New Leader*. 1962. December 10. P. 26–28.

Wrong D.H. Power. It's Forms, Bases, and Uses. With a New Introduction by the Author. 3rd ed. New Brunswick; L.: Transaction Publishers, 2002.

Zhu J. Local Growth Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms // *International Journal of Urban and Regional Research*. 1999. Vol. 23. No. 3. P. 534–548.

Zubarevich N. State-business relations in Russia's regions // *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia* / ed. by V. Gel'man, C. Ross. Farnham: Ashgate, 2010. P. 211–226.

Zukin S. A Decade of the New Urban Sociology // *Theory and Society*. 1980. Vol. 9. No. 4. P. 576–601.

Указатель имен

- Айкен М. 333
Алинский С. 387
Аллен Н. 35
Алмонд Г. 372
Анжелидис К. 338
Арендт Х. 11, 106
Аристотель 106
Ашин Г.К. 10
Балцел Э. 20
Барац М. 25, 42, 59–60, 102, 106, 115, 135, 143, 201, 235, 243, 265–267, 269, 335–336
Барт Э. 101
Батыгин Г.С. 10
Бауэр М. 195
Бауэр Р. 67, 130
Бахрах П. 25, 42, 59–60, 102, 106, 115, 135, 143, 201, 235, 243, 265–267, 269, 335–336
Белкнап Дж. 32–33
Белокурова Е.В. 425
Бенсман Дж. 30–32
Бентли А. 67, 128, 133
Бентон Т. 59
Бенфилд Э. 39–40, 130–131, 153, 169, 189, 196
Берджесс Э. 125
Берч Э. 29
Блумберг У. 99, 182
Бонджин Ч. 35–36, 183, 191–193, 202
Борисова Н.В. 425, 431
Брэдшоу А. 59, 61, 347
Бурдые П. 59
Быстрова А.С. 86
Бычкова О.В. 425
Бэрри Б. 269
Вартенберг Т. 59, 122
Вашингтон Г. 385, 387–390
Вебер М. 105, 125, 144
Видич А. 30–32
Вилдавски А. 37–39, 95, 190–191, 196
Вирт Ф. 67, 130
Волфинджер Р. 36, 61, 67, 130, 169, 184, 186–187, 189, 243, 347
Воробьев Д.В. 425
Воскресенский А.Д. 10
Вуд Э. 394
Гаман-Голутвина О.В. 10, 85–86, 418
Геддес М. 353–354
Гельман В.Я. 10, 87–88, 418, 425
Гендрон Р. 121–122, 157
Гидденс Э. 11
Гилберт К. 51–52
Гоббс Т. 105
Голдрих Д. 45–48, 106, 194, 202
Горбачев М.С. 435
Готтиньер М. 72
Гудвин М. 63–64
Гэвента Дж. 16, 28, 59–61, 102, 267, 341–349, 429
Гэмсон У. 183, 195–196
Дай Т. 95, 112, 116, 189
Даланд Р. 315
Даль Р. 10–11, 16, 22, 28, 36–38, 44, 61, 67, 94–95, 99, 105–107, 109, 112, 128–129, 133–134, 139, 144, 153, 169, 177, 187, 189, 196, 199–202, 228, 233, 238, 240, 242–274, 278, 283, 285–286, 291, 317, 336, 347, 372
Данливи П. 133, 146
Даугавет А.Б. 86
Дахин А.В. 87
Д'Антонио 183
Дебнем Дж. 59, 61
Девятко И.Ф. 10
Дейли Р. 121, 373, 379, 382, 386
Делеон Р. 157
Ди Гаэтано Э. 78
Джадж Д. 73
Джексон М. 76
Дженнингс К. 226
Джон П. 78–79, 166–167, 398–400
Джонс В. 238–239
Джонсон С. 101
Домокош Т. 80, 410–414
Домхофф У. 57, 66, 98, 108, 111–112, 121–122, 157–158, 173–174, 183, 198, 202–208, 243, 272–274, 367–369
Доудинг К. 61, 77–78, 161, 164, 167, 194–195, 221, 268, 347–349, 395–396, 409–410

- Дука А.В. 10, 86
 Дункан С. 63–64, 354
 Дэвис Дж. 396
 Ейтс Д. 67, 130
 Ельцин Б.Н. 82
 Жу Ж. 81
 Зубаревич Н. 87
 Зудин А.Ю. 87
 Имбросио Д. 172–173
 Канг Д. 430
 Кантор П. 78, 80, 400–405
 Каплан А. 105
 Картрайт Д. 105
 Кастельс М. 63, 354, 360–363, 367
 Кауфман Г. 40–42, 130–131, 238–239
 Кларк Т. 12, 16, 43–44, 53, 55, 100, 102, 109, 130–132, 160, 177, 202, 322–333, 370
 Клегг С. 59
 Клелланд Д. 183
 Клемански Дж. 78
 Ковалева М.С. 10
 Кокберн С. 62, 150, 354–357
 Колесник Н.В. 86
 Коул Э. 78–79, 166–167, 398–400
 Кох Ф. 80–81, 414–417
 Кренсон М. 16, 28, 59–61, 102, 267, 269, 335–341, 343, 347–349, 429
 Кристаллер У. 125
 Кристенсен Т. 21, 107, 183, 193, 202
 Крыштановская О.В. 86
 Кульчар Л. 80, 410–414
 Куртис Дж. 322
 Кэлхаун Дж. 128
 Ла Паломбара Дж. 187
 Лайнберри Р. 67, 130, 196, 272
 Лапина Н.Ю. 10, 86–87
 Ласки Г. 128
 Лассуэлл Г. 11, 105, 133
 Лейпхарт А. 128
 Ли Р. 37, 39, 254–256, 259–260, 271, 274
 Линд Р. 15–16, 19–20, 22–23, 126–127, 148, 211–224, 233, 296
 Линд Х. 15–16, 19–20, 22–23, 126–127, 148, 211–224, 233, 296
 Линдблом Ч. 67–68, 130, 139, 272
 Лови Т. 67, 130
 Логан Дж. 70, 150–156, 160, 168–169, 174
 Лоджкин Дж. 62–63, 150, 354
 Лонг Н. 202
 Лоренц Д. 380
 Льюкс С. 10, 42, 59–60, 105–106, 114–115, 118, 135, 222, 266–267, 335, 341, 347, 349
 Луман И. 183
 Магомедов А.К. 86
 Макконнелл Г. 67, 130
 Манн М. 122
 Марк-Лоусон Дж. 63–64
 Маркс К. 355
 Мангер Ф. 196, 198
 Мартин Р. 196, 198
 Медисон Дж. 128
 Мень М.А. 440
 Мерриам Ч. 11
 Миллер Д. 16, 22, 45, 48–51, 116, 181–183, 292–316
 Миллс Ч. 28, 30, 34, 126, 137, 178–179, 224, 236
 Митчелл У. 141
 Михельс Р. 125, 143
 Моленкопф Дж. 269
 Молотч Х. 70–71, 150–160, 168–169, 174
 Моррис П. 243
 Моска Г. 30, 125
 Моссбергер К. 394–395
 Мотт П. 116
 Мохов В.П. 10, 86
 Мэйтланд Ф. 128
 Нгуен М. 158
 Нелсон М. 53
 Николаев В.Г. 10
 Никсон Р. 387
 Нордлинджер Э. 147
 Ньютон К. 28
 Олейник А.Н. 87
 О'Коннор Дж. 150, 353
 О'Лири Б. 133, 146
 Опп М. 77, 83
 Орум Э. 72, 126, 129–132, 217
 Панов П.В. 10, 89
 Парето В. 30, 125
 Парк Р. 125
 Парсонс Т. 11, 106, 116, 119, 137
 Патнэм Р. 375
 Перри Г. 10
 Перрон Х. 302
 Петрас Дж. 322
 Петров Н.В. 89
 Платон 106
 Питерсон П. 68–70, 113, 142, 155, 173–174, 189, 372

- Подвинцев О.Б. 89
 Полсби Н. 20–22, 25–26, 36, 57, 61, 66–67, 127–128, 130, 133–134, 136, 189–190, 196, 220–222, 240, 243, 245, 256, 266, 270, 273, 347
 Понеделков А.В. 86
 Прайс Д. 243
 Престус Р. 10, 45–46, 99, 106, 185, 188, 194, 275–291
 Путин В.В. 421–422
 Пьер Й. 396
 Рассел Б. 11
 Рид А. 226
 Рисмен Д. 67, 117
 Риччи Д. 200, 237–238, 246, 271
 Розен Дж. 386
 Ронг Д. 10, 105, 108, 117, 199
 Россель Э.Э. 438
 Росси П. 44, 294
 Роуз Р. 10
 Рыженков С.И. 425
 Саган И. 80
 Саншайн М. 99
 Саундерс П. 150
 Свенсон Б. 45–48, 106, 194, 202
 Свонстрем Т. 72, 386
 Селлерс Дж. 80
 Сельцер Д.Г. 10, 86, 418, 431–436
 Ситников А.П. 85, 418
 Скотт Дж. 59, 105
 Скочпол Т. 372
 Смаклер Р. 32–33
 Смит Т. 33–34
 Соер К. 125
 Старостин А.М. 86
 Стоукер Дж. 62, 77, 83, 394–396
 Стоун К. 73–77, 103–105, 114, 116–123, 142, 155, 162–168, 172–176, 226, 370–371, 378, 396, 398, 406
 Стром Э. 78, 80, 409
 Сэвитч Х. 78, 80, 395–396, 400–405
 Сэйр У. 40–42, 130–131
 Тев Д.Б. 10, 86–87
 Тилли Ч. 119, 142
 Тихонов В.И. 440
 Токвиль А. 128, 137
 Томас Дж. 395–396
 Треттер И. 78
 Тронстайн Ф. 21, 107, 183, 193, 202
 Трумен Д. 67, 128, 133
 Туровский Р.Ф. 88–89
 Уилсон Дж. 103
 Ульман Э. 125
 Уолтон Дж. 16, 34, 51, 56, 183, 314–323, 329, 333–334
 Уорнер У. 20, 22–23, 25, 126, 224
 Уэйст Р. 66, 196, 202
 Уэллер Д. 78
 Фанелли А. 183, 193
 Фараро Т. 99
 Фейнштейн С. 72, 162
 Ферман Б. 16, 77, 123, 171, 370–392, 399
 Фиггис Дж. 128
 Фиджин Дж. 72
 Форм У. 114, 183, 188
 Фридленд Р. 111
 Фридрих К. 22, 338
 Фримен Л. 99, 181, 188, 196–198, 277
 Фуко М. 11, 59, 106
 Хантер Ф. 16, 20, 22, 25, 28–31, 34–35, 37, 44, 48, 70, 95–96, 106, 111, 126–127, 144, 148, 182–184, 188–192, 194–195, 223–241, 245, 250, 254, 286, 291, 293, 296, 315
 Харви Д. 152
 Хардинг А. 13, 78, 83, 106, 159, 165, 393–395, 406–409
 Хейвард К. 61, 347
 Хелд Д. 137
 Херд А. 187
 Холман Н. 164, 405–406
 Хоманс Дж. 227
 Хомер Ч. 233
 Хэддок С. 78, 80, 400–405
 Хилл Д. 165, 393
 Хилл Р. 354, 363–367
 Холлинсхед А. 20, 23–25, 224
 Хэйес Э. 62, 150, 354, 357–360
 Челентано У. 260
 Чирикова А.Е. 10, 86–87, 418, 436–441
 Шетшнейдер Э. 336
 Шмиттер Ф. 67, 147
 Шульце Р. 53, 182–183, 193
 Шумпетер Дж. 125, 144
 Эггер Р. 45–48, 106, 194, 202
 Эдвардс Э. 10
 Элкин С. 162, 169–170, 370
 Элфорд Р. 111
 Энтон Т. 237, 239
 Эрлих Х. 195

Научное издание

Серия «Политическая теория»

ВАЛЕРИЙ ЛЕДЯЕВ

СОЦИОЛОГИЯ ВЛАСТИ
ТЕОРИЯ И ОПЫТ ЭМПИРИЧЕСКОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛАСТИ
В ГОРОДСКИХ СООБЩЕСТВАХ

Главный редактор

ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Заведующая книжной редакцией

ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА

Редактор

МАРИНА КОВАЛЕВА

Художник

ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

Верстка

ОЛЬГА ИВАНОВА

Корректор

САИДА ХОРОШКИНА

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел./факс: (499) 611-15-52

Подписано в печать 20.03.2012. Формат 70×100/16

Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 38,4. Уч.-изд. л. 31,2

Печать офсетная. Тираж 1000 экз.

Изд. № 1450. Заказ №

Отпечатано

ООО «Информационные Банковские
Системы. Консалтинг»

105264, Москва, ул. 4-я Парковая, 23

Тел./факс: (499) 272-00-03

ISBN 978-5-7598-0909-8

