

ИНИОН РАН

Центр социальных научно-информационных исследований

Отдел политической науки

Редакционная коллегия:

Ю.С. Пивоваров – академик РАН, главный редактор,
Л.Н. Верченев – канд. филос. наук, *М.В. Ильин* – д-р полит.
наук, *В.Н. Листовская* – ответственный секретарь,
О.Ю. Малинова – д-р филос. наук, зам. главного редактора,
Е.Ю. Мелешкина – канд. полит. наук, *Т.Г. Пархалина* –
канд. ист. наук, *А.И. Соловьев* – д-р полит. наук.

Редакторы-составители выпуска –
канд. филос. наук *Л.Н. Верченев*, д-р полит. наук
В.А. Ковалев, канд. ист. наук *П.В. Панов*

Ответственный за выпуск –
канд. ист. наук *Ю.В. Дунаева*

Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН.
П 50 Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. нау-
ки; Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров,
гл. ред. и др. – М., 2008. – **№ 3: Локальная политика,
местное самоуправление: Российский и зарубежный
опыт** / Ред.-сост. вып. – Л.Н. Верченев, В.А. Ковалев,
П.В. Панов – 254 с.

К середине первого десятилетия XXI в. относительная политическая стабилизация в нашей стране на федеральном и региональном уровнях сопровождается всплеском политической активности на муниципальном уровне. В сборнике анализируются причины этого феномена, исследуются политические аспекты муниципальной реформы 2003 г., позиционирование местных сообществ в региональном и локальном политическом пространстве, рассматривается опыт изучения местного самоуправления отечественными и зарубежными авторами.

Сборник предназначен для политологов и всех, кто интересуется вопросами политической науки.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 5

I. ЛОКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

П.В. Панов. Локальная политика в разных измерениях 9
В.Г. Ледаев. Городские политические режимы: Теория и опыт
эмпирического исследования..... 33
Т.Б. Витковская. Локальная политическая элита современной
России: Характерные особенности и трансформация 63

II. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Законодательные акты: Извлечения 77
Л.Н. Верченев. Местная автономия и местная демократия:
Современные российские реалии 80
В.С. Авдонин. Развитие местного самоуправления в Германии
и России: История, проблемы, перспективы 90
К. Росс. Муниципальные выборы и электоральный автори-
таризм в России. [Перевод] 113
В.А. Горохов. От «советского» к «европейскому» или от
«неэффективного» к «эффективному»? Демократический
транзит и местное самоуправление в странах Центральной
и Восточной Европы. (Обзор)..... 129

III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ

<i>В.А. Ковалев.</i> Выживет ли местная политика в нынешней России?.....	143
<i>М.В. Назукина, К.А. Сулимов.</i> Символическая репрезентация локальных политических сообществ: Пермский край и Свердловская область.....	161
<i>Д.Б. Тев.</i> Владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда: Связи с властью и политические выгоды.....	179
<i>Н.В. Шинковская.</i> Городское самоуправление в современной России: Границы возможного (запрограммированная девиантность владивостокского опыта)	198
<i>О.А. Рябова.</i> Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала.....	228

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ

<i>С.В. Базарнова, А.И. Слива.</i> Информационно-поисковый тезаурус ИНИОН РАН по политологии.....	240
<i>О.Ю. Малинова, А.Ю. Сунгуров.</i> Отчет о конференции Международной ассоциации политической науки.....	247
Сведения об авторах	256

ПРЕДИСЛОВИЕ

В отличие от региональных политических исследований, которые, по общему мнению, являются одним из наиболее развитых направлений в российской политической науке, политические процессы на локальном (местном) уровне не могут похвастаться заметным вниманием со стороны российских политологов. Исключением является институт местного самоуправления (МСУ), который изучается достаточно активно, особенно в плане политики федерального Центра в отношении МСУ, его институциональной организации, межбюджетных отношений. Кроме того, в связи с тем, что во многих регионах наблюдалась достаточно сильная напряженность по линии «регион – региональная столица», немало исследований было посвящено политическим процессам в крупных региональных центрах.

Феномен локальной политики, однако, далеко не исчерпывается указанными сюжетами, а представляет собой достаточно широкое предметное поле, еще не вполне освоенное российскими политологами. Обращение к ним представляется весьма своевременным, поскольку на фоне социально-экономических и политических изменений, которые произошли в России в 2000-е годы, в ряде случаев наблюдается всплеск политической активности на локальном уровне. Являются ли эти случаи лишь отдельными «девиациями» или речь идет об устойчивой тенденции? В какой мере это связано с общемировым феноменом «глокализации»?

Разумеется, предлагаемый выпуск «Политической науки» не претендует на то, чтобы дать исчерпывающий анализ локальной политики; его цель значительно скромнее – привлечь внимание читателей и исследователей к данным проблемам. Поэтому редакторы-составители видели свою задачу в том, чтобы собрать в этом

выпуске материалы, в которых исследуются разные стороны, аспекты, «лики» локальных политических процессов.

В материале Петра Панова сделана попытка описать феномен локальной политики как таковой с разных сторон и с различных методологических позиций.

Лев Верчёнов рассматривает эволюцию политики Центра в отношении МСУ и проблемы, с которыми муниципалитеты сталкиваются на практике под углом зрения концептов «местная автономия» и «местная демократия».

В центре внимания Виктора Ковалева – перспективы местной политики в свете реформы МСУ и (шире) российской политической трансформации 2000-х годов.

Именно эти материалы, являясь своего рода введением в теоретическую или практическую проблематику, открывают каждый из трех разделов нашего сборника.

Тексты, представленные в разделах I и III, относятся к отдельным сегментам предметного поля локальной политики – как «традиционным», так и относительно «новым».

Статья Валерия Ледяева относится к классическому жанру; он анализирует теорию «городских политических режимов», без которой сегодня трудно представить западные исследования локальной политики. Особую ценность этому материалу придает тот факт, что автор не просто рассматривает становление и развитие этого подхода, но и тщательно анализирует эмпирические исследования, выполненные в его рамках. Текст Татьяны Витковской посвящен локальным политическим элитам; автор обосновывает релевантность данного понятия, рассматривает структуру локальной элиты, а также новые тенденции в их развитии. Статьи Дениса Тева и Оксаны Рябовой посвящены месту и роли бизнеса в локальной политике – тема, которая представляется чрезвычайно актуальной. Обе работы представляют собой case-studies, выполненные на материалах отдельных регионов, – соответственно, Калининградской области и Пермского края. Полученные авторами результаты интересны еще и тем, что в одном случае изучается такой сектор бизнеса, как «владельцы и девелоперы недвижимости», что весьма актуально для крупных городских центров, в другом речь идет о крупных промышленных предприятиях в малых городах. Совместная работа Марии Назукиной и Константина Сулимова акцентирова-

ет внимание на таких аспектах локальной политики, как конструирование и продвижение локальных идентичностей, что придает литическое значение локальным образованиям. Сравнивая Пермский край и Свердловскую область, авторы приходят к выводу о весьма противоречивом воздействии на указанные процессы политико-административной реформы и политического курса региональных властей. В работе Натальи Шинковской содержится анализ возможностей и ограничений местного самоуправления на основе, быть может, одного из самых ярких случаев, по крайней мере, получившего наибольшую всероссийскую известность, – города Владивостока.

В соответствии с традицией большое место в разделе II выпуска уделяется презентации и осмыслению зарубежного опыта изучения локальной политики и местного самоуправления, при этом представлены самые разные «жанры».

В работе Владимира Авдонина предлагается сравнительный анализ становления и развития МСУ в России и Германии.

Виталием Гороховым представлен обзор одного из номеров журнала «Local government studies», который наряду с другими изданиями («Urban studies», «Urban affairs review», «Urban affairs quarterly») относится к категории журналов, специализирующихся именно на локальной политике (в тех или иных измерениях). Данный номер вызывает особый интерес, поскольку он посвящен местному самоуправлению в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ), в том числе и современной России. Пожалуй, стоит отметить, что еще в 1995 г. сотрудником Бирмингемского университета (Великобритания) Э. Коулсоном было опубликовано (в качестве редакторско-составителя) исследование, в котором анализировался опыт воссоздания муниципального управления и местных органов власти после революционных изменений 1989–1990 гг. в ЦВЕ. Местная демократия стала одним из радикальных символов разрыва с централизацией власти прежних коммунистических режимов.

Прошло десять лет. Весь ноябрьский номер журнала «Local government studies» за 2006 г. посвящен местному самоуправлению в тех же самых странах ЦВЕ, и все статьи, кстати, написаны теми же самыми авторами, что и в исследовании десятилетней давности. Главный вывод новых журнальных публикаций: «Различия между странами (регион ЦВЕ. – *Ред.*) больше не рассматриваются с точки

зрения соответствия европейскому идеалу местного самоуправления, как это было десять лет назад, теперь они анализируются как разновидности европейских моделей местного самоуправления с учетом особенностей конкретной страны»¹.

Непосредственное представление о том, как зарубежные ученые исследуют российскую локальную политику, дает статья известного британского ученого Камерона Росса (Университет Данди), где анализируются российские муниципальные выборы.

Составители сборника выражают искреннюю благодарность всем авторам, а среди них и начинающие политологи, и признанные специалисты из Владивостока, Екатеринбурга, Перми, Рязани, Сыктывкара, Санкт-Петербурга и Москвы.

Нельзя не отметить, что зачастую они придерживаются различных точек зрения в оценке как текущей ситуации, так и перспектив локальной политики, но это, по мнению редакторов, может как раз и заинтересовать читателя.

В Приложении публикуются статья о Тезаурусе по политологии и Отчет о конференции МАПН (30 апреля – 2 мая 2008 г.).

Л.Н. Верченев, В.А. Ковалев, П.В. Панов

¹ *Coulson A., Campbell A. Local government in Central and Eastern Europe: Introduction // Local government studies. – L., 2006. – Vol. 32, N 5. – P. 540.*

І. ЛОКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

П.В. ПАНОВ

ЛОКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РАЗНЫХ ИЗМЕРЕНИЯХ*

Определение понятия «локальное» (или «местное») требует соотнесения с другими категориями из этого концептуального ряда. Сам по себе этот термин всего лишь указывает на то, что изучаемый объект «локализован» в пространстве. «Местом» может быть любая точка или область этого пространства, и в этом смысле все социальные феномены, по большому счету, так или иначе, «локальны». Масштаб «локализации», однако, может быть различным, и в этом плане есть все основания использовать ту условную концептуальную шкалу, которая утвердилась в современной политической науке. Поскольку в эпоху Модерна феномен политического прочно ассоциируется прежде всего с суверенными государствами (nations-states), именно этот уровень («национальная политика») является своего рода точкой отсчета. Несколько локализаций располагается, так сказать, «над ним». Обычно выделяют «глобальную», а также «региональную политику». В последнем случае под регионом понимается такой масштаб, который «больше», чем национальное, но меньше, чем глобальное. Так, нередко используют такие понятия, как «региональная супердержава», «евразийский регион». Очевидным примером локализации политического такого же масштаба является Европейский союз.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Политизация локальных сообществ: возможность и действительность» (проект № 07-03-82309 а/У).

Если мы, напротив, уменьшим масштаб локализации, т.е. перейдем на уровень «ниже национальной политики», то здесь также обнаруживается «региональное», но уже в другом смысле: регион как часть национальной политики. Как известно, концептуализация термина «регион» в этом смысле (как, впрочем, и в предыдущем) вызывает острые разногласия¹, но чаще всего под регионом имеются в виду административно-территориальные единицы субнационального уровня. В России это субъекты Федерации. «Локальное» же в данном случае предполагает еще более «узкую фокусировку» – на субрегиональном уровне. Несомненно, такое определение понятия «локальное» весьма условно, однако оно прочно утвердилось и в российской, и в мировой науке. При этом в России чаще используется термин «местное», что вполне объяснимо как этимологией («локальный» – это всего лишь калька с *local*), так и тем, что категория «местное» присутствует в официальном дискурсе: «местные власти», «местное самоуправление» и т.д. В любом случае данная категория вполне конвенциональна: речь идет о масштабе локализации, меньшем, чем «регион».

Локальная политика с точки зрения «классических» представлений

Следует отметить, что с точки зрения классического представления о политическом, под которым здесь и далее я буду иметь в виду то понимание, которое сложилось в политической науке на основе опыта западных «национальных государств» (*nations-states*) эпохи Модерна, политика дифференцируется от других сфер общественной жизни, прежде всего на национальном уровне. Общества эпохи Модерна представляют собой особый тип социетальных систем, в которых подсистемы политики выполняют функцию коллективного целеполагания в смысле определения общих для всей социетальной системы, т.е. публичных целей. Кроме того, обладая специальными аппаратами, они обеспечивают организацию коллективных действий и выполнения принятых решений, в том числе используя принуждение. На основе такого понимания Д. Истон сформулировал ставшее классическим определение политики как

¹ См., например: *Туровский Р.Ф.* Основы и перспективы региональных политических исследований // *Полис.* – М., 2001. – № 1. – С. 138–157.

авторитарного распределения ценностей в обществе¹. Таким образом, в *nations-states* достаточно четко фиксируется содержание политического: это публичная сфера социальной жизни, которая так или иначе регулируется государством. Такое регулирование производится посредством установления одинаковых для всех граждан (и в этом смысле универсальных) правовых норм. Поскольку нормы обезличены, они обеспечивают интеграцию индивидов и социальных групп, находящихся под суверенной властью государства, на макроуровне. Все, что находится за рамками этого регулирования, рассматривается как неполитическая, «частная» жизнь. Кроме того, *nations-states* имеют достаточно жестко определенные границы «физического» пространства, на которые распространяется его суверенитет².

Такая концептуализация в принципе не отвергает наличие политики и на субнациональных уровнях. Применительно к региональному уровню, как правило, вообще не возникает сомнений, особенно если говорить о федеративных государствах, где «регионы» (субъекты федерации) наделены некоторыми признаками государственности. Сложнее с субрегиональным уровнем, но и здесь есть все основания говорить о политике в том случае, если мы фокусируем внимание на таких «единицах», где функционируют органы публичной власти (для России – муниципальные образования). Поскольку есть организованная публичная власть, которая занимается решением вопросов, имеющих публичное значение, постольку ее деятельность приобретает политическое значение.

¹ *Easton D.* The political system. An inquiry into the state of political science. – 2 ed. – Chicago, 1981. – P. 134.

² Все эти позиции – коллективное целеполагание, принуждение и территориальная отграниченность – очень четко зафиксированы в теории общества Т. Парсонса. «Для достижения важных с точки зрения коллектива целей политические структуры организуют коллективные действия – как на широкой, охватывающей все общество основе, так и на более узкой, ограниченной территориально или функционально... В силу территориальной общности места жительства, работы, религиозной и политической деятельности и других факторов поддержание нормативного порядка не может быть отделено от контроля за поведением в границах определенной территории» (*Парсонс Т.* Понятие общества: Компоненты и их взаимоотношения // *THESIS*. – М., 1993. – Вып. 2. – С. 105).

Здесь, правда, требуется одно уточнение: в какой мере органы местной власти самостоятельны? Если основываться на классической дихотомической модели «политика vs управление», теоретически возможна ситуация, когда распределение полномочий между местными органами власти и вышестоящими уровнями таково, что политические решения принимаются на вышестоящих уровнях (национальном и региональном), а местные органы власти лишь применяют эти универсальные нормы к конкретным ситуациям. Если так, то их деятельность сводится к администрированию (управлению) и не является политической.

На практике, однако, вышестоящие органы власти вынуждены «делегировать» нижестоящим ряд полномочий, которые содержат как минимум некоторые признаки политических. Речь идет, в том числе, и о такого рода решениях, которые связаны с конкретизацией (снижением степени универсальности) решений вышестоящих органов власти. Может быть, их точнее квалифицировать как «политико-административные», так как грань между «политикой» и «управлением» здесь практически стирается. Это неизбежно, по крайней мере в современных условиях, поскольку масштабы политико-административной деятельности столь велики, а решаемые задачи столь сложны и разнообразны, что ни Центр, ни регионы не в состоянии принимать решения с такой степенью конкретизации, чтобы исключить всякую самостоятельность (автономию) местных властей. При этом чем выше степень централизации принятия политических решений, тем более универсальными будут эти решения (хотя бы вследствие того, что принятие любого решения требует временных, информационных и иных ресурсов, а объем ресурсов всегда ограничен). Соответственно местные власти получают более широкое поле для содержательной конкретизации решений вышестоящих органов власти. Здесь принципиальное значение имеет тот факт, что вышестоящие органы власти не в состоянии контролировать процесс, т.е. фактически местные власти в данном случае автономны. Так, передавая какие-то субвенции (целевые финансовые ресурсы) на местный уровень, вышестоящие власти могут определить лишь направление расходования этих ресурсов (например, ремонт школ, проведение газопровода и т.п.), но в большинстве случаев не могут указывать и проконтролировать, как конкретно их

использовать (какие именно школы отремонтировать, по каким именно улицам провести газопровод).

Таким образом, наличие местного уровня публичной власти уже само по себе создает площадку для политики в смысле *policy*. Даже в условиях «сверхцентрализации» элементы политических решений и политика в классическом понимании обнаруживаются на местном уровне, вопрос лишь – в какой степени. Очевидно, чем больше самостоятельности у местных органов власти, тем «больше» политического в их деятельности. Соответственно, это влияет и на политический процесс (в смысле *politics*) на местном уровне: большой объем ресурсов, которые распределяются через автономные решения местных органов власти, стимулирует, при прочих равных условиях, борьбу политических акторов за контроль над этими органами.

«Объем» политического в обоих смыслах возрастает в тех случаях, когда автономия местных публичных властей закреплена институционально. Как правило, это выражается в институте местного самоуправления (МСУ). Сам по себе институт местного самоуправления, разумеется, не гарантирует большой объем фактической автономии органов местной власти, так как и без МСУ органы местной власти могут иметь больше самостоятельности вследствие делегирования полномочий и ресурсов «сверху». Однако институт МСУ, во-первых, гарантирует автономию местных органов власти в определенных сферах. Так, Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко зафиксировал круг вопросов, которые относятся к компетенции органов МСУ, а также определил источники наполнения местных бюджетов, в том числе местные налоги, размеры отчислений в местные бюджеты от других налогов, обязательные трансферты из региональных бюджетов в местные. Можно дискутировать о том, насколько сопоставимы полномочия и ресурсы, но бесспорно то, что какую-то часть решений органы МСУ принимают автономно и какую-то часть ресурсов они расходуют самостоятельно. Во-вторых, институт МСУ гарантирует выборность органов местного самоуправления. Оба эти принципиальные моменты в совокупности неизбежно производят феномен политического на местном уровне. С одной стороны, есть публичные ресурсы, которые распределяют-

ся самостоятельно, и вследствие этого в рамках локального сообщества возникают разные представления о том, как расходовать эти ресурсы. С другой стороны, есть выборы как инструмент (площадка) для публичной конкуренции, борьбы между указанными представлениями.

Итак, мы можем говорить о «политике на локальном уровне публичной власти» в двух смыслах – *local policy* и *local politics*. Кроме того, здесь обнаруживается еще один аспект: локальная политика может быть концептуализирована как политический курс, который проводят вышестоящие органы власти по отношению к местным сообществам (местному самоуправлению), – *federal (regional) policy on local government (self-government)*. По большому счету, субъектом политического действия здесь выступают не локальные, а национальные (региональные) акторы, однако и в российской политической науке, и за рубежом это направление исследований, как правило, относят к предметному полю «локальной политики». Для этого, на мой взгляд, есть все основания, так как от политики вышестоящих властей по отношению к местным территориально-административным единицам существенно зависят как политический процесс на локальном уровне, так и возможности местных органов власти в плане принятия самостоятельных решений. Можно сказать, что политический курс вышестоящих органов власти задает рамки, в которых протекают политические процессы на локальном уровне.

Здесь мы выходим на еще один аспект проблемы, который достаточно важен. Представим себе ситуацию, когда во всех местных административно-территориальных образованиях политические процессы унифицированы. Тогда достаточно описать ту общую «модель», в соответствии с которой протекает политический процесс на местном уровне, а значение термина «локальная политика» сводится к тому, что он будет лишь фиксировать наличие политики на местном уровне, и не более того. Если локальная политика везде одинакова, она теряет смысл как предмет научного исследования. Следовательно, по большому счету, концепт «локальная политика» приобретает эвристический потенциал лишь тогда, когда существуют «локальные политики» (во множественном числе), т.е. когда во всех рассматриваемых смыслах (*local poli-*

tics, local policies, policy on local communities) наблюдается та или иная степень разнообразия, диверсификации.

На мой взгляд, унификация локальных политик возможна лишь как тенденция, которая может быть выражена в большей или меньшей степени, но абсолютная унификация маловероятна даже в небольших и гомогенных государствах. Что касается таких стран, как Россия, то здесь в условиях крайней неравномерности социально-экономического развития, многообразия социокультурных характеристик, географических, климатических и иных контекстов местные сообщества просто не могут (по крайней мере, в обозримом будущем) достичь той степени унификации, которая элиминирует актуальность категории «локальная политика». Политика федерального Центра, направленная на унификацию институциональных оснований местного самоуправления (реформа 2003 г.) и на выстраивание «вертикали власти», не способна изменить ситуацию. Даже в советской системе власти, для которой была характерна действительно жесткая партийно-советская вертикаль, политические процессы в локальных административно-территориальных единицах (городах и районах) протекали настолько по-разному, что есть все основания говорить о «локальных политиках» во множественном числе.

На мой взгляд, одна из причин диверсификации локальных политик – разнообразие региональных политических процессов. Исследования показывают, что, несмотря на централизацию ресурсов и унификацию формальных правил взаимодействия между административно-территориальными единицами разного уровня, региональные органы власти проводят весьма различные политические курсы по отношению к местным сообществам. По-разному складываются финансово-бюджетные отношения между региональными властями и муниципалитетами (даже с точки зрения формальной централизации – децентрализации)¹. Существенно различается социальная политика, осуществляемая в российских регионах². В значительной мере локальная политика зависит от специфики ре-

¹ *Панов П.В.* Региональные политические процессы в РФ в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // ПОЛИТЭКС. – СПб., 2006. – № 4. – С. 109–135.

² *Чирикова А.Е.* Взаимодействие власти и бизнеса в реализации социальной политики: Региональная проекция. – М., 2007. – 152 с.

гионального политического процесса, от расстановки сил на региональной политической арене, от структуры региональной элиты.

Следует иметь в виду и тот факт, что в ряде случаев «локальные элиты» тесно связаны с элитными группировками регионального уровня. В крупных муниципальных образованиях (прежде всего, в региональных центрах, но не только) они зачастую являются активными политическими игроками регионального уровня¹, в иных случаях они нередко имеют возможность прямо или опосредованно участвовать в региональном политическом процессе. С другой стороны, весьма разнообразны каналы и механизмы участия региональных властей в локальных политических процессах, причем здесь уместно говорить не только о кроссрегиональных, но и о внутрирегиональных различиях. В одних случаях региональная власть активно вмешивается в муниципальные выборы, «продавливая» своих кандидатов², в других она фактически отдает соответствующие муниципалитеты под контроль определенных бизнес-групп, в третьих – вообще не проявляет интереса к политическому процессу на местном уровне и т.д.

Локальная политика за рамками «политологического мейнстрима»

Исчерпывается ли понятие «локальная политика» указанными коннотациями? С точки зрения классических представлений о политике, наверное, да. Однако, на наш взгляд, есть все основания попытаться посмотреть на этот вопрос шире. Прежде всего, невозможно не учитывать того, что современная российская политика не вполне соответствует западным nations-states эпохи Модерна³. Более того, без особого риска можно утверждать, что Россия в этом отношении далеко не одинока. Общеизвестно, что в подавляющем

¹ Достаточно вспомнить противостояние по линии «губернатор – мэр регионального центра» (*Туровский Р.Ф.* Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // *Общественные науки и современность.* – М., 2003. – № 6. – С. 78–89).

² В некоторых случаях (в основном, в крупных городах) этим занимаются и федеральные власти.

³ *Пивоваров Ю.С.* Между казачеством и кнутом // *Полис.* – М., 2006. – № 2. – С. 5–27.

большинстве западных государств отсутствует дифференциация частного и публичного, а вместо государства-state утвердились те или иные формы патримониального господства¹.

Наконец, все более очевидны свидетельства в пользу того, что и западные политии чем дальше, тем больше отклоняются от идеального типа *nations-state*. Обсуждение причин этого выходит за рамки данной работы. Отмечу лишь, что и здесь происходит размывание границ между частной и публичной сферами. Кроме того, наблюдается ослабление суверенитета государств вследствие как глобальных, так и внутривнутриполитических процессов. Размывание гражданских идентичностей сопровождается усилением и политизацией иных форм идентичности, в том числе локальных. Это, казалось бы, усиливает локальную политику. Многие локальные сообщества приобретают большую самостоятельность, активно взаимодействуют с наднациональными структурами (что характерно, например, для стран Евросоюза) и т.д. Однако, с другой стороны, глобализационные процессы приводят к сильнейшей диверсификации локальных сообществ. В то время как одни успешно адаптируются к новой, постиндустриальной экономике и пожинают плоды глобализации, другие (и их большинство) остаются на обочине новых тенденций мирового развития.

Если следовать духу и букве классической политической теории, напрашивается вывод о «конце политики»². Если же выйти за рамки (достаточно узкие) этого подхода, вывод будет другим: в широком историческом контексте политика и политическое – весьма подвижные и изменчивые феномены, в разные эпохи и в разных цивилизациях они выступали в разных формах, и классические политии эпохи Модерна – лишь одна из форм политического³.

¹ См., например: *Eisenstadt S.* Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism. – Beverly Hills, 1973. – 183 p.; *Budd E.N.* Democratization, development, and the patrimonial state in the age of globalization. – Lanham, 2004; *Theobald R.* Patrimonialism // *World politics*. – Wash., 1982. – N 4. – P. 548 – 559 и др.

² *The end of politics? Explorations into modern antipolitics* / Ed. by Schedler A. – N.Y., 1997. – 191 p.

³ Следует подчеркнуть, что подобные представления не являются чем-то новым для западной науки. Они развивались в работах таких признанных ученых, как Ш. Эйзенштадт, Э. Шилз, Ч. Тилли и многих других. Однако это научное направление получило развитие скорее в политической социологии (в рамках теории

Следуя этой логике, мы должны отказаться от представления о политике как о некоей «объективной данности». Напротив, политику вообще и локальную политику в частности следует рассматривать как социальный конструкт, как результат придания тем или иным признакам окружающего мира (социальной реальности) особого, **политического** значения – такого, которое является решающим для поддержания социального порядка, которое производит интеграцию индивидов в некую целостность. Й. Фергюсон и Р. Манбах подчеркивают, что социальная группа становится политией тогда, когда она «обладает определенной идентичностью, способностью к мобилизации индивидов и их ресурсов для достижения целей, удовлетворяющих общие потребности, а также определенной степенью институционализации и иерархии»¹. Такое определение политики созвучно знаменитой дефиниции политического Карла Шмита: «Политическое не означает никакой собственной предметной области, но только степень интенсивности ассоциации или диссоциации людей, мотивы которых могут быть религиозными, национальными (в этническом или в культурном смысле), хозяйственными или же мотивами иного рода, и в разные периоды они влекут за собой разные соединения и разъединения»². По мнению ученых, на разных этапах исторического развития качеством политического в той или иной степени обладали такие социальные образования, как семья, племя, город, империя, религиозная общность и т.д.

В какой-то момент (в условиях раннего Модерна) особое значение было придано территориальной, государственной организации, и именно она приобрела политическое значение. Как отмечает Л. Зидентоп, «суверенитет государства над индивидуумами конституирует то, что можно назвать первичной (социальной) ролью, единой для всех, тогда как другие социальные роли – отца, государственного служащего или парикмахера – являются вторичными по отношению к ней. К этой первичной роли может быть до-

модернизации и сравнительных социоисторических исследований), тогда как в «чистой» political science, где долгое время господствовали бихевиорализм и теория рационального выбора, эти идеи оставались невостребованными.

¹ *Ferguson Y., Mansbach R. Politics. Authority, identity and change.* – Los Angeles, 1996. – P. 34.

² *Шмитт К. Понятие политического.* – Режим доступа: <http://centurion-center.narod.ru/smidt.html>.

бавлено (или не добавлено) бесчисленное множество других социальных ролей, выступающих атрибутами того или иного субъекта. Однако все они не определяют субъекта. Так, понятия “отец”, “католик”, “врач” могут дополнять (или не дополнять) характеристики индивидуума, но последний в любом случае остается индивидуумом. *В обществе, где нет государства, все обстоит иначе.* Там не существует первичной, или метароли, которой суверен наделяет индивидуума, и поэтому отдельные роли не объединены общим для них статусом»¹. Последствия этого были, действительно, грандиозными, поскольку весь мир стал представляться как совокупность достаточно четко отграниченных друг от друга политий. В результате сегодня территориальность (проживание на одной территории) воспринимается как «естественный» признак политического. Но не менее «естественны» рост и вес человека, цвет и длина его волос и т.п. Наряду с этим люди различаются и по многим не вполне «естественным» признакам: профессия, политические взгляды, религиозные убеждения, хобби и т.п., и эти признаки могут иметь намного большее значение, чем то, что кажется «естественным». Следовательно, совсем не обязательно, чтобы политическое значение имела территориальная общность. Собственно, именно это и подразумевают, когда говорят о нарастании космополитических тенденций как об одном из симптомов десоверенизации и размывания nations-states.

Следует учитывать далее, что, будучи социальным конструктом, «политический признак» и, следовательно, форма политики никогда не бывает «завершенной». Политическая целостность существует лишь в той мере и до тех пор, в какой и пока она воспроизводится в социальных практиках. Однако при этом она всегда подвергается сомнению и представляет собой предмет борьбы, в результате которой появляется лишь относительная «целостность». Именно представления о том, что должно быть классифицирующими основаниями, имеющими политическое значение, и являются основным содержанием этой борьбы, которую Пьер Бурдьё называл «политической работой»². Иными словами, если взять в качест-

¹ *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. – М., 2001. – С. 106.

² «Собственно политическое действие... призвано произвести и навязать представления (ментальные, словесные, графические или театральные) о социаль-

ве точки отсчета «существующее» («данное») политическое сообщество, в нем всегда есть группы, которые ставят его под ние, и в той мере, в какой они «оспаривают» сложившуюся тическую «реальность», они сами по себе приобретают характер политических сообществ.

Даже в эпоху Модерна nations-states никогда не были «законченными образованиями». Примеры тому – оспаривание их приоритетности со стороны Церкви, сепаратизм, регионализм и иные общественные движения. Правда, по сравнению с другими историческими формами политий, nations-states все же выглядят намного более «завершенными», в чем, собственно говоря, и проявляется их специфика. В иные эпохи вполне обычным явлением было то, что разные политии (социальные образования, обладающие политическим качеством) пересекались между собой и географически (территориально), и социально, т.е. в плане охвата ими индивидов. Хрестоматийный пример в этом смысле – западноевропейский феодализм. Не случайно само понятие суверенитета какой-то одной политической формы (государства), ее приоритета над другими появилось лишь в период перехода к Современности¹.

Здесь нет надобности подробно углубляться в тему разнообразных вариантов политического. Все вышесказанное имеет целью

ном мире, которые были бы способны воздействовать на этот мир, воздействуя на представление о нем у агентов. Или, если быть более точным, сформировать и переформировать группы... произведя, воспроизведя или разрушив представления, которые делают эти группы видимыми для них самих и для других... Политическая работа... позволяет агентам обнаружить свою общность за разнообразием частных ситуаций – изолирующих, разделяющих, дробящих – и сконструировать свою социальную идентичность... предполагает конструирование классифицирующего основания, которое способно произвести совокупность отличительных черт, свойственных всем членам этой группы, и одновременно аннулировать совокупность незначимых черт, которыми в ином качестве обладают некоторые или все ее члены (например, национальностью, возрастом или полом) и которые могли бы служить основой для альтернативных конструкций» (*Бурдые П.* Описывать и предписывать: Заметка об условиях возможности и границах политического действенности // ЛОГОС. – М., 2003. – № 4–5. – С. 33, 36).

¹ Й. Фергюсон и Р. Манбах весьма удачно описали указанный феномен в терминах «гнездящиеся политии» (nested polities), «перекрывающиеся друг друга» (overlapping) политии, «наслаивающиеся друг на друга» (layering) политии (*Ferguson Y., Mansbach R.* Politics. Authority, identity and change. – Los Angeles, 1996. – P. 48–49).

лишь обосновать возможность иного понимания феномена «локальной политики». Если мы рассматриваем политику в качестве социального конструкта, становится очевидно, что локальная политика отнюдь не ограничивается рамками официальных административно-территориальных образований субрегионального уровня, о чем шла речь в предыдущем разделе. Напротив, сами по себе эти административно-территориальные образования, а также их политичность – продукт социального конструирования, вполне определенного понимания социальной реальности. **В этом смысле концепт «локальная политика» приобретает несколько иной смысл – как деятельность, направленная на конструирование политического значения территориальных образований субрегионального уровня.** Речь идет о конструировании не только локальных политических идентичностей, но и представлений о политическом значении социальных процессов соответствующего уровня. Акцент, таким образом, делается на мироощущении и деятельности политических акторов, которые производят и воспроизводят, навязывают и отвергают те или иные смыслы понимания политического на локальном уровне. Разумеется, они действуют в определенном контексте – историческом, институциональном, социально-экономическом, социокультурном. Этот контекст дает «материал» для конструирования соответствующих представлений и смыслов, может как способствовать, так и препятствовать тому или иному пониманию локальной политики¹.

По большому счету, классические представления о локальной политике, которые я воспроизвел в предыдущем разделе, – не что иное, как вполне определенная «политическая работа», направленная на производство ясного понимания политического, в том числе локальной политики. В частности, они постулируют политический характер местного самоуправления, его автономность и в то

¹ Подробнее о факторах, влияющих на действия акторов по конструированию локальных политичностей (позиция элит – интеллектуальных, административных, структура элит, «наличный материал» в виде географических, исторических, культурных особенностей территории, ее масштаб и положение на шкале «центр – периферия», в том числе с точки зрения уровня социально-экономического развития), см.: *Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А.* Конструирование политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета. – Пермь, 2007. – Сер. Политология. Вып. 2. – С. 23–26.

же время – его «подчиненность», несuverенность, «вторичность» по отношению к национальному уровню.

Эти представления ограничены как минимум в двух моментах. Во-первых, они прочно связывают локальную политику с административно-территориальными единицами субрегионального уровня. Если же мы рассматриваем локальную политику как конструкт, политическое значение могут приобретать любые пространственно локализованные социальные образования, а не только административно-территориальные единицы. «Политическая работа» может быть направлена на придание политического значения самым разным территориальным локализациям. Так, в случае ее успеха политическое значение могут приобретать микрорайоны, поселения, не имеющие статуса муниципального образования, и т.д. В тех случаях, когда возникает сильная идентичность с данной локальностью, такая форма институционализированной иерархии, которая способна производить мобилизацию ресурсов, эти территориальные образования приобретают политическое значение, даже если указанные иерархии имеют неформальный (неофициальный, не признаваемый органами государственной власти) характер.

Во-вторых, с конструктивистской точки зрения возможна и обратная ситуация, когда политичность административно-территориальных единиц субрегионального уровня оказывается нереализованной, т.е., несмотря на наличие формальных органов публичной власти, по тем или иным причинам они не воспринимаются как политическое образование, как «место», где протекают процессы, имеющие политическое значение. Иначе говоря, их политичность – отнюдь не атрибут и не объективная данность, а скорее лишь потенциал (возможность), который может быть и не реализован. Осуществляемая ныне реформа МСУ, например, требует введения двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. В ряде случаев вновь создаваемые муниципальные образования (либо первого, либо второго уровня) являются столь искусственными, что ни население, ни местные элиты не воспринимают их в качестве политических.

Таким образом, понимание локальной политики как деятельности, направленной на конструирование политического значения территориальных образований субрегионального уровня, – не что-то «отдельное», «оторванное» от тех коннотаций, которые харак-

терны для классического понимания, напротив, оно тесно связано с ними и даже лежит в их основании. Возьмем те же местные выборы. Очевидно, их проведение (в плане активности избирателей, элитных групп, накала борьбы, конкурентности, внимания со стороны региональных властей, политических партий) в немалой степени зависит от того, как воспринимается должность главы муниципального образования или местного депутата. Если мэр рассматривается всего лишь как обычный чиновник – исполнитель указаний губернатора, вряд ли следует ожидать активной борьбы за эту выборную должность. Вероятнее всего, она достанется именно ставленнику губернатора, который и дальше будет воспроизводить сложившиеся представления. Соответственно, тот политический потенциал, который заложен в муниципальном уровне властной иерархии, будет слабо реализован на практике. Возможна, однако, и иная ситуация, когда в данном муниципальном образовании достаточно сильно развита локальная идентичность, причем одной из ее составляющих может быть противостояние региональным властям (или региональному бизнесу). Артикуляция дихотомии «Мы – Они», осознание местного сообщества в качестве целостной единицы, при прочих равных условиях, будут способствовать большей активности в плане локального политического процесса (*local politics*), приходу к власти более предприимчивых людей. Опять-таки при прочих равных условиях это будет стимулировать большую энергичность как в вопросах политического курса (*local policies*), так и в плане взаимодействия с другими политическими единицами. Речь совсем не обязательно идет о противостоянии региональным органами власти. Активность может выражаться в тех или иных инициативах, направленных на поиск дополнительных ресурсов, в лоббировании локальных интересов на региональном уровне, в участии в разных программах и т.п.

Нельзя не заметить, что коннотация локальной политики как социального конструкта, по большому счету, проблематизирует саму возможность локальной политики. «Локальное» по определению предполагает локализацию политической целостности в географическом пространстве, а конструктивистское понимание политики исходит из того, что последнее – лишь один из возможных вариантов решения проблемы социального порядка. Следовательно, локальная политика – столь же относительный и столь же не-

универсальный феномен, как и «национальная политика». В настоящее время считается, что размывание государственного единства в значительной степени происходит за счет усиления литичности региональных и локальных сообществ (отсюда термин «глокализация»), но это отнюдь не значит, что подобная тенденция будет сохраняться всегда. Об этом свидетельствует тот факт, что одновременно наблюдается усиление политического значения экстерриториальных общностей – таких, как наднациональные образования (космополитические сообщества), корпоративные структуры («корпоративное гражданство»), социокультурные образования (сообщества мигрантов) и т.д. В этих условиях конструктивистское понимание локальной политики представляется весьма продуктивным с точки зрения исследования современных и будущих тенденций политического развития.

Все это важно иметь в виду, и все же, если говорить не об отдаленных перспективах, а о наличном состоянии дел, не стоит преувеличивать темпы падения значимости тех форм политического, которые сложились в эпоху Модерна. При всех новых тенденциях в настоящее время доминирующей формой политического по-прежнему остаются «национальные государства», а на локальном уровне – официально признанные и обладающие органами публичной власти административно-территориальные образования. Как представляется, подобное положение дел характерно не только для западных *nations-states*, но и для государственных образований, которые не вполне соответствуют этому типу политий. В условиях Современности именно «государство» стало «общепринятой», «естественной», «универсальной» моделью политических образований, и именно эта форма была распространена на весь мир. Сегодня ситуация такова, что, для того чтобы быть признанными в качестве субъектов мировой политики, социальные общности должны оформиться в государства (достаточно вспомнить примеры Косова, Абхазии, Курдистана и т.д.).

Разумеется, принятие государственной формы само по себе отнюдь не означает утверждения *nation-state*. Отсутствие гражданского общества, дифференциации частного и публичного в подавляющем большинстве случаев ведет к тому, что в территориальных рамках таких государств складываются не *nation-states*, а политические системы неопатримониального типа. «Граждане» здесь взаи-

модействуют друг с другом на основе партикулярных, а не универсальных норм. Они участвуют в политике не как равные, свободные и ответственные «индивиды», а в первую очередь, как члены определенной группы – родоплеменной, клановой, религиозной, сословной и т.п. Членство в такого рода группах (групповая идентичность) явно имеет приоритет над «гражданством». Соответственно и те, кто обладает властью, рассматривают себя в первую очередь как представители «своей» группы. В результате, как точно отмечает Бертран Бадье, происходит не универсализация, а партикуляризация политики¹.

Тем не менее импортированная форма политического создала новые политические практики, в частности – территориальные уровни политических взаимодействий. Само по себе наличие на определенной территории официальных органов власти, которые принимают важные решения, создает сильный стимул для того, чтобы люди воспринимали именно эту локализацию как политически значимую. В этом смысле можно сказать, что официальные административно-территориальные единицы оказываются той институциональной формой, где при прочих равных условиях проще реализовывать локальную политику как деятельность, направленную на конструирование политического значения территориальных образований субрегионального уровня.

Локальная политика в современной России: Новые вызовы и возможности

Изменения, которые произошли в России в середине текущего десятилетия, весьма неоднозначны с точки зрения их воздействия на локальную политику. Как представляется, локальная политика (во всех ее измерениях) сталкивается с новыми вызовами и в то же время приобретает новые возможности.

В первую очередь, следует обратить внимание на изменившийся социально-экономический контекст. Экономический рост 2000-х годов (при всей его односторонности и ограниченности) привел к увеличению ресурсов, которыми располагает публичная власть в

¹ *Badie B.* The imported state: the westernization of the political order. – Stanford, 2000. – P. 193.

России. Даже с учетом централизации полномочий и ресурсов, которая, несомненно, имеет место¹, в абсолютных цифрах объем ресурсов, которыми располагают органы местного самоуправления (как собственных, так и передаваемых вышестоящими уровнями власти), существенно вырос. Речь идет, конечно, не об отдельных муниципальных образованиях, а о ситуации в целом. Можно сказать, что если в 1990-е годы перед подавляющим большинством муниципалитетов стояла проблема выживания, теперь у них есть ресурсы для развития. Это – принципиально иная ситуация, которая, с одной стороны, открывает новые возможности, а с другой – представляет собой вызов, поскольку требует абсолютно иных подходов к выработке политических курсов на местном уровне, отказа от сложившихся стереотипов в распределении ресурсов. Способны ли муниципальные политики и служащие выйти на качественно иной уровень политико-управленческой деятельности – большой вопрос, так как человеческий капитал на этом уровне власти весьма невысок.

Новые условия представляют собой вызов и в плане взаимодействия между различными уровнями власти – федеральным, региональным и местным. Прежде всего, Центр и регионы оказываются перед весьма непростым выбором. Один вариант – продолжать «патерналистскую» политику в отношении муниципальных образований, которая возобладала в большинстве регионов в 1990-е годы, т.е. по-прежнему контролировать большую часть полномочий и ресурсов, сводя к минимуму самостоятельность местных органов власти. Противоположный вариант – снять с себя ответственность за решение местных проблем, передав широкий круг полномочий и ресурсов на местный уровень. Однако возникает сомнение в том, в состоянии ли местные политико-административные элиты эффективно распорядиться ресурсами. Дело не только в недостаточной компетентности, но и в том, что в большинстве случаев эффективный контроль над деятельностью органов МСУ со стороны общественности отсутствует, и местные элиты зачастую используют свою власть и расходуют публичные ресурсы в своих частных, групповых интересах.

¹ *Панов П.В.* Региональные политические процессы в РФ в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // ПОЛИТЭКС. – М., 2006. – № 4. – С. 109–135.

Третий вариант – проводить такую политику, которая поощряет инициативность муниципальных образований в решении местных вопросов и в то же время обеспечивает сохранение контроля над ними со стороны вышестоящих уровней власти. Вероятно, этот подход в настоящее время был бы оптимальным, однако он требует кардинальной перестройки всей системы взаимоотношений между уровнями власти. По-существу, это – именно тот вариант, который с последней четверти XX столетия утверждается в странах Запада, особенно в Европе. Он предполагает внедрение иных механизмов взаимодействия между уровнями власти (проектный принцип деятельности, бюджетирование, ориентированное на результат, и т.п.) и делает акцент на кооперацию, сотрудничество, обмен ресурсами, т.е. на взаимодействия сетевого типа (*policy networks*), а не на жесткое разграничение полномочий и ответственности между уровнями публичной власти. Кроме того, предполагается, что в принятии решений и обмене ресурсами активно участвуют и иные акторы, – бизнес и организации гражданского общества¹.

С формальной точки зрения новые политико-административные модели, казалось бы, достаточно активно внедряются и в России. Достаточно назвать национальные проекты, их аналоги на региональном уровне, а также широкое привлечение бизнеса к финансированию социальных проектов. Проблема, однако, в том, что они могут дать эффект лишь при условии кардинальных изменений в политических ориентациях, в мироощущении политиков и чиновников всех уровней власти, в понимании ими самого смысла своей деятельности. Если по-прежнему будет преобладать партикуляристское восприятие политики и управления, нетрудно предположить, чем обернется внедрение формально «новых» механизмов взаимоотношений между уровнями власти. Оно может стимулировать сращивание региональных и местных элитных группировок, а не повышение эффективности и качества политико-административной деятельности.

¹ Все это нашло отражение в концепции *governance*. Как отмечает Л.В. Сморгун, в этой концепции подчеркивается, что «ни государство само по себе, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения общественных проблем» (*Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance»* // Полис. – М., 2003. – № 4. – С. 55).

Вместе с тем не следует упрощать ситуацию. Даже в условиях преобладания партикуляристских политических практик, когда публичные ресурсы распределяются на основе персональных, зачастую клиентелистских по своей сути, связей между отдельными политиками, чиновниками, предпринимателями и т.д., эти практики не исчерпывают собой всего многообразия политических взаимодействий. В российских политических процессах, в том числе и на местном уровне, наблюдается сосуществование, сложное переплетение различных моделей взаимодействия. В связи с этим даже формальное внедрение новых политико-административных моделей не может не трансформировать практики взаимодействия между политическими акторами: региональными властями, органами МСУ, бизнесом, НКО; и этот вопрос нуждается в изучении.

В частности, реализация национальных и региональных проектов неизбежно стимулирует атмосферу конкуренции между административно-территориальными единицами (как между субъектами Федерации, так и между муниципальными образованиями), которые вынуждены бороться за получение ресурсов из бюджетов более высокого уровня. Подобная активность предполагает позиционирование данного муниципального образования среди других, конкуренцию между ними, а это, в свою очередь, требует конструирования определенного образа данного муниципального образования, артикуляции его особенности (самости). Таким образом, ситуация весьма противоречива. В той мере, в какой федеральные и региональные власти уходят от персонифицированного распределения ресурсов на основе критериев личной преданности или политической лояльности, онивольно или невольно стимулируют развитие локального самосознания. Порой это воспринимается как угроза «политической стабильности»¹ и становится лишним аргументом против новых моделей взаимодействия. В действительности развитие локальной политической самости отнюдь не обязательно означает противостояние вышестоящим властям. В большинстве

¹ В том весьма странном понимании, в каком этот термин утвердился в современном российском политическом дискурсе, когда под политической стабильностью понимается гарантированная несменяемость власти. В таком смысле любая политическая оппозиция или даже сколько-нибудь самостоятельные (несогласованные с вышестоящими центрами власти) действия воспринимаются как угроза политической стабильности.

случаев как раз наоборот: так называемый «местный патриотизм» (любовь к малой родине, артикуляция локальной самости) не противостоит, а дополняет и даже усиливает «национальный патриотизм» (любовь к большой Родине) или «региональный», т.е. разные уровни самости находятся в «комплиментарном соотношении». Впрочем, этот пункт также требует дополнительных исследований.

При всем том, что новое федеральное законодательство в сфере МСУ имеет ярко выраженную унификаторскую тенденцию, оно, по большому счету, оставляет открытыми все отмеченные вопросы. Кроме того, новая институциональная структура МСУ (в частности, введение двухуровневой модели территориальной организации), изменения в распределении полномочий, а также в финансовых взаимоотношениях между уровнями власти сами по себе представляют мощный вызов с точки зрения локальной политики¹. Как российские регионы и местные сообщества отвечают на этот вызов? Как это влияет на локальную политику в разных измерениях? В какой мере новые формальные механизмы влияют на практики взаимодействия между уровнями власти при разработке и осуществлении политических курсов? Как соотносятся «новые», сетевые формы взаимодействия и «старые», иерархические, построенные на жесткой субординации? Эти и другие вопросы представляются весьма важными как с исследовательской, так и с практической точек зрения.

Экономический рост 2000-х годов не мог не повлиять на социально-экономическую ситуацию в местных сообществах. Нередко он сопровождается успешным развитием крупных, так называемых

¹ В целом реформу МСУ, на мой взгляд, следует рассматривать спокойно и без эмоций, поскольку она явно имеет неоднозначный эффект. В частности, исследования показывают, что унификация формальных правил организации деятельности МСУ привела к тому, что если в одних регионах муниципальные образования «проиграли» с точки зрения своей самостоятельности, в других – напротив, выиграли, поскольку, следуя федеральному законодательству, региональные власти были вынуждены увеличить долю местных бюджетов в консолидированном бюджете субъекта Федерации, внедрить более универсальные правила распределения трансфертов между муниципальными образованиями и т.д. (См., например: *Вотинова А.С., Панов П.В.* Динамика региональной политики по вопросам межбюджетных отношений в Пермской области в начале 2000-х гг. (в контексте проблемы «централизация versus децентрализация») // Политический альманах Прикамья. – Пермь, 2006. – Вып. 5. – С. 287–310.

«градообразующих» предприятий, что оказывает противоречивое воздействие на локальные политические процессы. В одних случаях собственники и менеджмент этих предприятий активизируют свое участие в локальной политике, стремятся поставить под контроль местные власти. В других они, напротив, утрачивают интерес к местным сообществам, а концентрируют свои ресурсы на региональном уровне власти. Как показывает практика, взаимоотношения между крупным и средним бизнесом, с одной стороны, и политико-административными элитами на местном уровне – с другой, весьма разнообразны и причудливы.

Кроме того, в условиях повышения уровня жизни населения происходит рост малого бизнеса. Как известно, его регулирование осуществляется преимущественно на местном уровне. Соответственно, и экономические интересы малого бизнеса фокусируются на органах местной власти. Это – те предприниматели, которым местная власть «уже интересна», а более высокие уровни власти «еще не интересны», причем для большинства из них и не будут интересны, учитывая, как трудно выводить бизнес на качественно новый уровень. Речь идет не только об интересах, связанных с местными налогами, арендной платой и т.п. Во многих случаях малый бизнес заинтересован в местной власти как инструменте защиты от экспансии более мощных в финансовом плане региональных бизнес-групп (те же торговые сети), и ему не хотелось бы допустить, чтобы местная власть стала всего лишь «агентом региона». Помимо всего прочего, это стимулирует и развитие локального самосознания (самости), т.е. локальную политику в смысле конструирования политического значения местных сообществ. Как следствие, малый бизнес во многих случаях активизируется на местных выборах, стремясь получить контроль над органами МСУ. При этом малые предприниматели вынуждены объединяться. Структура этих коалиций, их основания, характер коалиционных взаимодействий – все это представляет немалый исследовательский интерес.

Повышение политической активности на местном уровне нередко наблюдается и в среде местной интеллигенции. В связи с явным улучшением ситуации с бюджетным финансированием повысились зарплаты бюджетников. Кроме того, выросли их доходы в целом, поскольку человеческий капитал врачей, учителей востребован, а учитывая, что растут прибыли и зарплаты в сфере матери-

ального производства, потенциальные потребители их услуг могут таковые оплачивать. В местных сообществах люди, как правило, взаимодействуют «лицом-к-лицу», там «все знают друг друга», а плотные социальные сети (родственные, соседские и т.п.) стимулируют обмен ресурсами, например по линии «предприниматель – интеллигент», в том числе и в политической деятельности.

Несомненно, особое значение перемены в экономическом и институциональном контексте российской локальной политики приобретают в условиях кардинального изменения политического курса – создания «властной вертикали» и партии «Единая Россия». Авторы и творцы этой политики преследуют цель вовлечь в «партию власти», насколько это возможно, все значимые элитные группировки, «сцепить» их частные интересы. По мере усиления «Единой России» эта задача распространилась и на местный уровень. Сегодня всячески приветствуется вступление в ряды «единороссов» глав муниципальных образований, депутатов представительных органов МСУ, лидеров бизнес-групп и общественных активистов. Подобная тенденция представляет собой еще один вызов для локальной политики, поскольку возникает определенное противоречие. С одной стороны, социально-экономические процессы усложняют конфигурацию местных элит и стимулируют активизацию локальных политических процессов, в том числе электоральную конкуренцию. С другой стороны, «Единая Россия» призвана элиминировать публичную конкуренцию. Возникает вопрос: как соотносятся эти тенденции в локальных политических практиках? В какой мере «партии власти» удастся примирять противоборствующих на местном уровне политических акторов? Известно немало примеров, когда на выборах глав муниципальных образований члены «Единой России» вступали в ожесточенную конкуренцию друг с другом. До сих пор не вполне ясно, какова роль партийного аппарата «Единой России» на локальном уровне. Как известно, далеко не всегда руководители МСУ, даже будучи членами партии, возглавляют местные партийные организации. Как партия и власть взаимодействуют между собой в этом случае? Наконец, нет ответа на вопрос, в какой мере «Единая Россия» способствует утверждению субординации между местными элитами и вышестоящими уровнями власти. На все эти вопросы пока нет ответов даже применительно к региональному уровню политических взаимодействий.

В.Г. ЛЕДЯЕВ
ГОРОДСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ:
ТЕОРИЯ И ОПЫТ ЭМПИРИЧЕСКОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ

История эмпирических исследований власти в городских и территориальных общностях¹ прошла несколько основных этапов. Современный этап обычно ассоциируется с теорией городских политических режимов (*urban regime theory*), которая начиная с 1990-х годов получила широкое признание и распространение в США и (в меньшей степени) в Западной Европе, вытеснив более ранние когнитивные модели². Хотя термин «режим» использовался для объяснения структуры власти на уровне города еще в 1960-е годы³, начало формирования теории⁴ городских политических режимов обычно связывается с появлением книги Кларенса Стоуна «Режимная политика: правление в Атланте, 1946–1988 годы»⁵, в которой была сформулирована концепция городского политического режима и обстоятельно рассмотрена эволюция политического режима в Ат-

¹ В англоязычной литературе они известны как «community power studies».

² *Harding A.* Is there a «new community power» and why should we need one? // *Intern. j. of urban and regional research.* – Oxford; Cambridge, 1996. – Vol. 70, N 4. – P. 637–655; *Ледяев В.Г.* Модели эмпирического исследования власти: Западный опыт // *Власть и элиты в российской трансформации: Сб. науч. ст. / Под ред. Дуки А.В.* – СПб., 2005. – С. 65–79.

³ *Agger R.E., Goldrich D., Swanson B.E.* The rulers and the ruled. – N.Y., 1964.

⁴ Некоторые исследователи предпочитают говорить не о *теории* режима, а о *концепции* режима или *модели исследования*, поскольку у нее сравнительно ограниченные возможности объяснения и предсказания (*Regime politics in London local government / Dowding K., Dunleavy P., King D., Rydin Y.* // *Urban affairs rev.* – Chicago, 1999. – Vol. 34, N 4. – P. 517).

⁵ *Stone C.N.* Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. – Lawrence, 1989.

ланте на основе данных, полученных в результате эмпирического исследования¹.

Появление теории было обусловлено необходимостью преодолеть недостатки, присущие исследованиям 50–70-х годов (отсутствие четкости в понимании общности и ее пределов в контексте распределения политической власти, ограниченность методов исследования, недооценка структурных факторов и др.)². Вместе с теорией «машин роста»³ она стала альтернативой как ранним элитистским и плюралистическим моделям исследования власти⁴, так и неомарксистским подходам, которые в силу кризиса последних получили широкое распространение в 70-е годы (Дж. О’Коннор, М. Кастеллс, П. Саундерс, И. Хэйес, Дж. Лоджин, К. Кокберн)⁵.

Теория политических режимов заметно изменила ракурс изучения власти в городских и территориальных общностях 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

¹ Кроме Стоуна к числу основателей теории также относят Сьюзен Фейнштейн (*Fainstein S. City builders: Property, politics, and planning in New York and London. – Oxford, 1994*) и Стефана Элкина (*Elkin S. City and regime in the American Republic. – Chicago, 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.

² *Ледяев В.Г.* Указ. соч. – С. 70–73.

³ Данная теория также получила широкое распространение с конца 80-х годов после выхода в свет книги Дж. Логана и Х. Молотча «Благосостояние города: политическая экономия территории» (*Logan J., Molotch H. Urban fortunes: The political economy of place. – Berkeley, 1987*). Однако она постепенно оказалась «поглощенной» теорией режимов, рассматривавшей «режим роста» в качестве одного из наиболее распространенных типов политического режима в современном городе.

⁴ Теорию «машин роста» принято считать современной версией элитизма, тогда как режимная теория имеет свои корни в неоплюрализме.

⁵ *Pickvance C. Marxist theories of urban politics // Theories of urban politics / Ed. by Judge D., Stoker G., Wolman H. – L., 1995. – P. 253–275.*

на вопрос «Кто правит?» («Who governs?»), а внимание сосредоточивалось на изучении степени влияния тех или иных групп на городскую политику, теория городских политических 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 изучения власти в городских общностях. Его предметом становятся 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 решений¹. Если традиционное «Кто правит?» акцентирует внимание на неравном распределении властных ресурсов и позиций, то в теории городских политических режимов главный вопрос формулируется следующим образом: «Каким образом осуществляется управление в сложных городских системах?» («How is long-term governance achieved in complex systems?»). По-новому объясняется и эффективность местной власти (local government), которая увязывается со способностью мобилизовать государственные и негосударственные ресурсы для достижения общезначимых целей.

Выделение вышеупомянутых типов власти было обусловлено стремлением Стоуна и его последователей обратить внимание на коалиционный характер властных отношений в городской общности, складывавшихся в результате сложного взаимодействия акторов, представляющих как публичную (государственную), так и частную сферы городской жизни. Идея коалиционной природы власти в американских городах² возникла в результате понимания ограниченных возможностей местных властей контролировать важнейшие ресурсы, прежде всего материальные, которые нахо-

¹ Stone C. Op. cit. – P. 8–9.

² Теория городских политических режимов, так же как и более ранние подходы к объяснению распределения власти в городских и территориальных общностях, изначально сформировалась в США.

дятся в руках негосударственных акторов. Стоун фокусирует внимание на механизмах связи между акторами – формальными (соглашения и институты) и неформальными (социальные сети), которые формируют понимания общности 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 общности для достижения целей»¹.

Таким образом, *политический режим – это коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление общностью*. 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 политический режим не возникает в каждом городе, а является результатом совместных усилий зависимых друг от друга акторов². Коалиция

¹ Stone C. Op. cit. – P. 89. Некоторые аналитики, например У. Николс, считают, что, помещая кооперацию в центр своей модели объяснения городской политики, Стоун не уделяет достаточного внимания структурным основаниям конфликта и «власти над». Стремясь избежать этого, У. Николс предлагает концептуальную структуру, которая, как он подчеркивает, «охватывает оба аспекта власти» (Nichols W.J. Power and governance: Metropolitan governance in France // Urban studies. – Glasgow, 2005. – Vol. 42, N 4. – P. 783–800).

² В этом изначальные версии теории городских политических 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 (Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред. Гельман В., Рыженков С., Бри М. – М., 2000; Кузьмин А.С., Мелвин Н.Дж., Нечаев В.Д. Региональные политические режимы в постсоветской России: Опыт типологизации // Полис. – М., 2002. – № 3. – С. 142–155; Борисов С.В. Актуальный

(режим) является *относительно стабильной* и не меняется в зависимости от того, вокруг каких вопросов идет политическая дискуссия¹; она имеет *кросс-секторальный характер*, представляя собой нечто более широкое, чем неформальная организация, институт или единая правящая элита². Каждый режим имеет свою «повестку дня» («agenda») – набор целей и программ, которая 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 режима³.

Содержательная специфика модели городских политических режимов направляет исследование власти в городских общностях на выявление факторов, обуславливающих формирование и сохранение правящих режимов, их стабильность и изменчивость. Она ставит перед исследователями несколько ключевых вопросов. Кто

политический режим в Нижегородской области // Полис. – М., 1999. – № 1. – С. 98–115).

¹ На этот пункт Стоун обращает специальное внимание, подчеркивая отличия теории политического режима от плюралистических подходов, рассматривающих городскую политику как процесс изменения конфигурации акторов от одной проблемы к другой (Stone C. Op. cit. – P. 21).

² Стоун и его последователи не были склонны считать режимом систему управления городом, в которой власть монополизирована какой-то одной группой.

³ Stone C. The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change // Intern. j. of urban and regional research. – Oxford; Cambridge, 2001. – Vol. 25, N 1. – P. 20–23, 26. Аналогичный набор признаков городского политического режима приводит британский исследователь Кейт Доудинг (Dowding K. Explaining urban regimes // Intern. j. of urban and regional research. – Oxford; Cambridge, 2001. – Vol. 25, N 1. – P. 14).

составляет правящую коалицию? Как формируется коалиция? Каковы последствия осуществления политики правящей коалиции?¹ Касаясь *состава* правящих коалиций, Стоун подчеркнул, что он во многом обусловлен «двумя базовыми институциональными принципами американской политической экономии: контролем народа за системой государственного управления и принципом частного предпринимательства»². Первый является основным, однако государственное управление всегда ограничено необходимостью обеспечить инвестиционный процесс в экономической сфере, в которой доминирует частное предпринимательство. 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»³.

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 особенно

¹ Stone C. Op. cit. – P. 6. Центральность данных вопросов для теории городских политических режимов подчеркивается и другими исследователями, в том числе европейскими. Вокруг них фокусировалось исследование А. Хардинга в Эдинбурге и Манчестере (*Harding A. Regime formation in Manchester and Edinburgh // The new politics of British local government / Ed. by Stoker G. – Basingstoke; London, 2000. – P. 59*).

² Stone C. Op. cit. – P. 6–7.

³ Hill D.M. Urban policy and politics in Britain. – L., 2000. – P. 60.

сти публичного и частного секторов существенно варьируются, каких-то универсальных способов достижения кооперации между ними не существует, и здесь неизбежно имеет место элемент неопределенности. Кооперация может быть выгодна акторам, но она не бывает автоматической; при этом вероятность ее возникновения зависит от различных обстоятельств, которые и находятся в фокусе анализа теории режимов. Нормой является скорее разобщение, чем кооперация, а успешные режимы должны постоянно преодолевать проблему коллективного действия. Поэтому специальное внимание уделяется вопросу о том, что обеспечивает сохранение коалиции, несмотря на социальные изменения, связанные с включением в политику новых акторов, усилением конфликтов или ростом апатии¹.

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. Характер успешной коалиции группы зависит от того, какие группы составляют электоральное большинство – бедные (лица, имеющие ограниченные доходы или живущие на пособия) или средний класс; местным политикам необходимы средства на проведение электоральной кампании². Поэтому для успешного формирования политического режима требуется как минимум две группы условий: условия успешной мобилизации в поддержку местных политиков (наличие соответствующего персонала, партийная организа-

¹ Stone C. Regime Politics. – P. 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.

² Dowding K. Op. cit. – P. 16.

ция, финансовая база) и социальная 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 городской жизни, оказывающих позитивное влияние на формирование политических режимов¹.

1. «Местная проекция интересов бизнеса». В идеале бизнес должен быть в собственности тех, кто проживает в городе²; в ином случае у него будет значительно меньше стимулов к установлению отношений сотрудничества и обмена между публичным и частным секторами, заинтересованности в победе тех или иных местных политиков. Поэтому ключевую роль в «машинах роста» – наиболее распространенном типе режима в США – играют те, кто не может легко перенести свой бизнес на другие территории и должен стремиться реализовать свои интересы в данном конкретном городе.

2. «Бизнес должен быть сравнительно интегрированным»³, 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, они не стимулируются замкнутостью (*parochialism*). 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 целей⁴. Однако не во всех крупных городах возникают режимы, поскольку расширение территории города может привести к

¹ *John P., Cole A. Urban regimes and local governance in Britain and France: Policy adaptation and coordination in Leeds and Lille // Urban affairs quarterly. – Oxfordshire, 1998. – Vol. 33, N 3. – P. 388–389.*

² В Атлантае бизнес был тесно связан с местным сообществом, что во многом и предопределило стабильность режима (*Stone C. Regime Politics. – P. 16*).

³ *Ibid. – P. 165, 168–173.*

⁴ *Ibid. – P. 185.*

исчезновению 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» (*politics of exceptionalism*) и «чувство отличия от других центров», стимулирующих кооперацию городских акторов для сохранения преимущества над другими городами или преодоления отставания от них¹.

Разумеется, само по себе наличие благоприятных условий не приведет к появлению режима, если у акторов не будет 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»². Во многих городах возникают совершенно иные формы власти, в том числе и враждебные интересам бизнеса³.

Наличие прочной коалиции само по себе не является гарантией решения важнейших городских проблем; напротив, оно может быть отложено в силу того, что артикулируемые в публичном пространстве политические приоритеты могут не совпадать с реальными приоритетами режима. Несмотря на прогресс в области городского строительства и репутацию пионера в сфере решения расовых проблем, Атланта оказалась в числе городов с самым высоким уровнем бедности в США, и население города заметно сократилось. Теория городских политических режимов показывает, что эффективное управление может быть односторонним, реализующим выборочные цели тех, кто образует правящую коалицию, а

¹ Исследователи выделяют и некоторые другие факторы, способствующие формированию режимов. Например, К. Доудинг подчеркивает значимость идеологии, а также наличия коалиции до начала электоральной кампании (*Dowding K. Op. cit. – P. 16–17*).

² *Stone C. Regime politics. – P. X.*

³ *John P., Cole A. Op. cit. – P. 389.*

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 политического режима и показателями его эффективности и стабильности. В соответствии с этими параметрами выстраивается большинство классификаций городских политических режимов, в которых чаще других выделяются (применительно к США) следующие типы: 1) режим поддержания статус-кво; 2) режим роста (развития); 3) прогрессивный режим среднего класса¹, в которых, в свою очередь, имеют место 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. Его наиболее обстоятельное описание и объяснение были предложены создателями теории «машин роста» Х. Молотчем и Дж. Логаном. Режимы роста – это коалиции местных групп интересов и власти, ориентированных на быстрое экономическое развитие города, его рост. Рост – это не просто одна из нескольких равнозначных проблем (issues), а «политическая и экономическая суть практически любой террито-

¹ 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.

рии»¹; его особое место в структуре городской политики обусловлено тем, что он может обеспечить богатство и существенные преимущества определенным акторам. Поэтому естественное ние к росту формирует консенсус между элитными группами независимо от их расхождений по любым другим проблемам, в том числе и относительно выбора оптимальной стратегии роста. Естественно, наиболее заинтересованными участниками коалиции являются бизнесмены, которые получают непосредственную выгоду от развития городской экономики и инфраструктуры. При этом ключевая роль в режимах роста часто принадлежит владельцам городской земли и недвижимости, а главной темой городской политики выступает рациональное (эффективное) использование земли, критерием которого считается величина прибыли, полученной ее владельцами. К бизнесу присоединяются другие группы, непосредственно заинтересованные в эффективном использовании городского пространства, – проектные организации, сервис, различные группы профессионалов и др.

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. Заинтересованность в поддержке стратегий роста со стороны местных политиков и бюрократии, рассчитывающих на пополнение бюджета и, соответственно, хорошие перспективы сохранить свои должности, стимулирует элиту роста влиять на выбор местных политиков и наблюдать за их деятельностью. Представители местной власти воспринимаются ею как «посланцы индустрии», «коммуникаторы с потенциальными инвесторами», а их главной функцией является создание благоприятного климата для развития бизнеса и организационных условий для роста².

Режимы роста (развития), в свою очередь, могут различаться в зависимости от соотношения влияния политических и экономи-

¹ *Molotch H.* The city as growth machine // *American j. of sociology.* – Chicago, 1976. – Vol. 82, N 2. – P. 309–310.

² *Ледяев В.Г.* Эмпирическая социология власти: теория «машин роста» // *Власть, государство и элиты в современном обществе* / Под ред. Дуки А.В., Мохова В.П. – Пермь, 2005. – С. 10–12.

ческих акторов, роли федеральной составляющей в городской политике, мотивации и установок политической элиты и т.д. Например, С. Элкин описывает три городских политических режима, общим для которых является формирование коалиций роста. *Плюралистический режим* был в городах, где имела место тельная независимость политико-административной элиты от дельцев земли в силу обладания ею значительными материальными ресурсами; при этом коалиция роста, в которой доминировали собственники земли, не обладала сопоставимым потенциалом влияния в других сферах общественной жизни¹. Эти режимы возникли в 1950–1960-е годы 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 реформаторов².

Федералистские режимы возникали 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; многие проблемы (сервис, школы, рабочие места и др.), ранее считавшиеся периферийными по сравнению с использованием земли, приобрели большую значимость, что затрудняло поддержание кросс-секторальной кооперации.

¹ Использование термина «плюралистический» для обозначения режима было отчасти обусловлено тем обстоятельством, что их обычно описывали представителями плюралистической ориентации (Р. Даль, Э. Бэнфилд, Р. Волфинджер и др.).

² *Elkin S. Op. cit.* – P. 55–57.

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. В качестве примера перерастания плюралистического режима в федералистский Элкин рассматривает эволюцию режима в Чикаго¹.

Федеральные деньги использовались для предотвращения сокращений рабочих мест и пособий, снижений уровня обслуживания населения, тем самым помогая политикам восстановить 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 предпринимательских режимах (entrepreneurial regimes) имеет место 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, который 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»². 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

¹ Elkin S. Op. cit. – P. 57–60.

² Ibid.

для развития бизнеса и рост городской экономики. В результате бизнес-элиты Далласа выстроила такие отношения с городскими политиками и чиновниками, при которых ей не было необходимо указывать им, что нужно делать¹.

Прогрессивные режимы среднего класса² обычно возникают в экономически развитых местах, где жители опасаются, что (возможные) выгоды роста перевешиваются издержками загрязнения окружающей среды или потерей общности. Их успех наиболее вероятен там, где у режима 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 роста³. Движения против роста возникают либо как реакция 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 либерализма⁴.

Движения против роста обычно не бывают массовыми: они не выражают надежд рабочего класса на новые рабочие места или квартиросъемщиков на собственные дома⁵. Поэтому оппозиция «машинам роста» скорее отражает эстетические предпочтения высшего среднего класса, людей образованных и благополучных, готовых платить больше налогов, лишь бы не видеть уродливых

¹ *Elkin S.* Op. cit. – P. 62–82.

² Данные режимы исследователи называют прогрессивными, поскольку их приоритеты они считают более передовыми (прогрессивными) по сравнению теми, которые предлагаются коалициями роста.

³ *Molotch H.* Op. cit. – P. 327–328.

⁴ *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 Clark T. N. – L., 1994. – P. 136.

⁵ Молотч считал, что слабая представленность рабочего класса в этих движениях обусловлена его убежденностью в том, что рост обеспечивает занятость (*Molotch H.* Op. cit. – P. 325).

фабрик, гамбургерных палаток и других последствий роста. Разумеется, не вся оппозиция состоит из высшего среднего класса. Исследователи власти описывали довольно многочисленные случаи борьбы черных и бедных против проектов городского строительства и развития центра города. Однако они отмечали, что традиционные городские элиты обычно вполне успешно справляются с этим видом оппозиции, их значительно больше беспокоит противодействие со стороны более образованных и благополучных слоев¹.

Если в городской политике 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, процедуры получения 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), при этом промышленные проекты все более оцениваются с точки зрения их социальной полезности (полезности произведенного продукта).

* * *

В отличие от ранних моделей исследования власти в городских и территориальных общностях, не получивших широкого распространения за пределами США, теория политических режимов стала весьма популярной в Европе. Рассуждая о признании американских теорий в Великобритании, английский исследователь А. Хардинг связывает его не только с преимуществами новых теорий, но и с теми изменениями, которые имели место в британской системе управления городом. В их числе он называет фрагментацию институциональных структур местной власти, во многом обуслов-

¹ Dye T.R. Community power and public policy // Community power: Directions for future research / Ed. by Waste R. J. – Beverly Hills, 1986. – P. 29–51.

ленную «рыночными» реформами консерваторов после 1979 г., возрастание роли экономической составляющей в городской политике, распространение смешанных (частно-государственных) 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. Теории «машин роста» и «городских политических режимов» продемонстрировали способность учесть данные тенденции и поэтому оказались востребованными¹.

Следует отметить, что до последнего десятилетия в Великобритании (и в Европе в целом) преобладали другие подходы к анализу городской политики². 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»³. Эмпирические исследования 1960–1970-х годов подтверждали, что центром власти в городе были публичные структуры, например городской совет, доминирование которого в политической жизни г. Бристола было обнаружено Д. Миллером с помощью репутационного мето-

¹ *Harding A.* Review article: North American urban political economy, urban theory and British research // *British j. of political science.* – Cambridge, 1999. – Vol. 29. – P. 673–698. На происходящие изменения в структуре и характере городской политики и новой конфигурации обуславливающих ее факторов указывают и другие исследователи (*Fainstein S.S., Campbell S.* Introduction: Theories of urban development and their implications for policy and planning // *Readings in urban theory / Ed. by Fainstein S., Campbell S.* – Oxford, 1996. – P. 1–18; *Leach R., Percy-Smith J.* Local governance in Britain. – L., 2001. – P. 1–2; *Nichols W.J.* Op. cit. – P. 787–793).

² Хороший обзор подходов приводит Д. Хилл (*Hill D.M.* Op. cit. – P. 41–65). См. также: *DiGaetano A., Strom E.* Comparative urban governance: an integrated approach // *Urban affairs rev.* – Chicago, 2003. – Vol. 38. – P. 356–395.

³ *Newton K.* Community politics and decision-making: The American experience and its lessons // *Essays on the study of urban politics / Ed. by Young K.* – L., 1975. – P. 12.

да¹. Соответственно, изучение местной политики фактически совпадало с изучением местной публичной власти и управления (*government*), ядром которого обычно выступал городской совет². Поэтому проникновение теорий «машин роста» и «городских политических режимов» существенно изменило ракурс исследования, предметом которого стало *governance*, представляющее собой более сложную систему управления, в которой наряду с публичными структурами управления большую роль играют другие акторы.

Не все исследователи согласились с надежностью новых теорий и их преимуществами над традиционными подходами. 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 города³.

В любом случае, новые институциональные контексты использования американских теорий вызвали ряд изменений – как в самой теории городских политических режимов, так и в описании режимов, обнаруженных в европейских городах. Прежде всего, произошло расширение понятия «режим», которое фактически отождествляется с понятием «городское управление» (*urban gover-*

¹ *Miller D.R. International community power structures: Comparative studies of four world cities.* – Bloomington; London, 1970. О репутационном методе см.: *Ледяев В.Г., Ледяева О.М.* Репутационный метод в эмпирических исследованиях власти в городских общностях // Журнал социологии и социальной антропологии. – М., 2002. – № 4. – С. 164–177.

² *Leach R., Percy-Smith J.* Op. cit. – P. 1.

³ *Harding A.* Review article. – P. 685–686.

panse); 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 городе¹.

Другое основное отличие британских версий и аппликаций теории городских политических 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 организации².

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 кросс-секторальная 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 вообще³. Например, Х. Сэвитч и Дж. Томас предложили следующую классификацию типов политических 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) *корпоратистский режим* (соединяет сильную политическую элиту, которая определяет повестку дня, и интегрированную бизнес-элиту); 4) *гиперплюралистический режим* (ни политические лидеры, ни бизнес-элита не имеют достаточных ресурсов

¹ Mossberger K., Stoker G. Op. cit. – P. 815; Dowding. K. Explaining urban regimes. – P. 8; Wood A. Op. cit. – P. 2106.

² Harding A. Review article. – P. 682–684; Wood A. Op. cit. – P. 2106.

³ Mossberger K., Stoker G. Op. cit. – P. 814–817.

для доминирования в городском политическом пространстве и не в силах обеспечить создание прочных правящих коалиций)¹.

Хотя многие исследователи в целом отрицательно относятся к расширению концепта «городской политической режим»², 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;

- большей ориентированностью местных властей в США на финансирование своих проектов и кампаний из местных источников³;

- сильной централизацией основных политических институтов – государства, партий, СМИ;

¹ Savitch H., Thomas J. Conclusion: End of the millennium big city politics // Big city politics in transitions / Ed. by Savitch H., Thomas J. – Newbury Park, 1991. – P. 224–250. Й. Пьер также выделяет четыре модели городского управления, используя в качестве критерия соотношение роли демократических и профессионально-менеджерских начал: 1) *менеджерское управление* (в нем преобладают профессионалы, роль избранных политиков минимальна); 2) *корпоратистское управление* (имеет место в тех городах, где есть сильный публичный (государственный) сектор и активную роль играют группы интересов); 3) *режимы роста*; 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 J. Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics // Urban affairs rev. – Chicago, 1999. – Vol. 34, N 3. – P. 377–389).

² 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 K. Explaining urban regimes. – P. 7).

³ Harding A. Review article. – P. 687.

– более «левой» (социальной) направленностью британской государственной политики по сравнению с американской;

– меньшей зависимостью государства от гражданского общества и групп интересов (в том числе бизнеса) в Европе¹.

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 значительно 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 сторон².

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 и тем самым ограничивает тенденцию к формированию коалиционной политики, а ключевые решения по основным вопросам развития города по-прежнему принимают политические лидеры. Общий вывод, к которому приходят большинство исследователей, состоит в том, что хотя в европейских странах городские коалиции,

¹ Wood A. Op. cit. – P. 2107.

² Strom E. In search of the growth coalition: American urban theories and the redevelopment of Berlin // Urban affairs rev. – Chicago, 1996. – Vol. 31, N 4. – P. 458–459, 462.

выступающие за экономический рост, и становятся все более значимым фактором городской политики, они не играют в ней главную роль, как в Соединенных Штатах; бизнес участвует в них, но лидером по-прежнему остается публичная власть¹.

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»*². Он связан с тем, что появление международных секторов экономики, интернациональных экономических институтов и мобильной системы инвестиций капитала ослабляет возможности городских властей (government) контролировать развитие города. Государство все менее занимается обеспечением (providing), его роль все более фокусируется на создании условий (enabling). Рост сложности и многомерности социальной жизни, менее однозначная, чем в прошлом, связь горожан с территорией их проживания, тенденция к децентрализации политической жизни, вызванная потребностями учета разнообразных и противоречивых местных интересов, изменяют систему принятия политических решений. Если ранее в ней явно доминировали публичные политики, то теперь она трансформируется в более сложный по своему представительству механизм управления, в котором властью, ресурсами и ответственностью обладают не только «официальные лица», но и довольно широкий спектр других участников городской политики, в том числе бизнес. При этом рост межгородской конкуренции и борьба за инвестиции заставляют политическую элиту города быть «более предпринимательской» (entrepreneurial) и, соответственно, менее ориентированной на мо-

¹ *Harding A.* Review article. – P. 696; *Harding A., Wilks-Heed S., Huthins M.* Op. cit. – P. 820.

² Governance (в русском языке не просто найти адекватный термин для обозначения *governance*, который бы отражал отличие от *government*, даже в Великобритании они нередко отождествляются; возможный вариант перевода – «политическое управление») определяется как процесс, в котором осуществляются 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* (*Leach R., Percy-Smith J.* Op. cit. – P. 2–5; *Swyngedow E.* Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the state // *Urban studies*. – Glasgow, 2005. – Vol. 42, N 42. – P. 1993–1995).

дель «государства всеобщего благосостояния»; города активнее выходят на международную арену, расширяя интернациональные связи, и все менее полагаются на центральное правительство¹. В результате бизнес стал более заинтересованно участвовать в принятии решений по ключевым аспектам городской политики, а ее климат – значительно более благоприятным для сотрудничества политических и экономических элит².

* * *

В последнее десятилетие теория городских политических режимов становится все более востребованной в международных сравнительных исследованиях. Одним из наиболее интересных и содержательных исследований подобного рода стало изучение городских политических режимов в четырех европейских городах (Лидс и Саутгемптон – Великобритания, Лилль и Ренн – Франция), осуществленное Питером Джоном и Элистером Коулом³. Централь-

¹ *Kearns A., Paddison R.* New changes for urban governance // *Urban studies.* – Glasgow, 2000. – Vol. 37, N 5/6. – P. 845–846.

² *Hill D.M.* Op. cit. – P. 60. 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 M.* Urban democracy and the local trap // *Urban studies.* – Glasgow, 2006. – Vol. 43, N 11. – P. 1922–1923); другие обращают внимание на то, что в новых условиях власть становится более централизованной, диффузной, но менее транспарентной (*Swyngedow E.* Op. cit. – P. 2002); третьи считают, что современные тенденции ведут к «замене гражданского государства технократическим, менеджерско-предпринимательским», ограничивающим возможности демократической дискуссии (*Garcia M.* Citizenship practices and urban governance in European cities // *Urban studies.* – Glasgow, 2006. – Vol. 43, N 4. – P. 748). См. также: *Somerville P.* Community governance and democracy // *Policy and politics.* – Bristol, 2005. – Vol. 33, N 1. – P. 117–144).

³ *John P., Cole A.* Urban regimes and local governance in Britain and France – P. 382–404; *John P., Cole A.* When do institutions, policy sectors, and cities matter?

ным пунктом, на который попытались ответить исследователи, стал вопрос о том, какие факторы оказывают наибольшее влияние на специфику политического режима, – институциональные факторы (административно-политическое устройство, законодательная основа, традиции государственного строительства, политические ценности и др.), специфика места (территория, население, уровень экономического развития и др.) или сфера, в которой формируется режим. 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 городов¹. Тем самым используемая ими концепция режима фактически ограничивала его сетью акторов в одной из сфер общественной жизни².

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

Comparing networks of local policy makers in Britain and France // Comparative political studies. – Beverly Hills, London, 2000. – Vol. 33, N 2. – P. 248–268.

¹ 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.

² Попытки увязать режим с определенными сферами общественной жизни предпринимались и ранее. Например, Барбара Ферман предложила углубить анализ политических режимов с помощью концепции «арена деятельности», которая выражает доминирующую сферу городской политики (ею может быть электро-ральная сфера, гражданская сфера, сфера бизнеса и др.) (*Ferman B. Op. cit.*).

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 второстепенной¹. В образовательных сетях доминирующее влияние публичного сектора было очевидным. В британских городах основными акторами являются представители местной публичной власти и руководства школ, при этом роль последних увеличилась, 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 спецификой².

В контексте возможностей использования концепции городских политических режимов в различных социально-политических

¹ 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.

² John P., Cole A. When do institutions, policy sectors, and cities matter. – *Op. cit.* – P. 260–266.

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 не столь 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 политического режима, ее уже можно частично использовать применительно к Лиллю¹.

С точки зрения оценки эвристического потенциала теории городских политических режимов за пределами США интересным представляется исследование, проведенное А. Хардингом в Манчестере и Эдинбурге: используемая им методология была близка к той, на которой строился классический труд К. Стоуна. В соответствии с логикой режимной теории, исследование Хардинга проходит три основных 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; 3) оценка его результатов и последствий². 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 решений³. В окончательных списках

¹ John P., Cole A. Op. cit. – P. 401.

² Harding A. Regime formation in Manchester and Edinburgh. – P. 59.

³ Репутационный метод был использован для определения элиты частного сектора, которая включала в себя бизнес-элику (руководство 25 наиболее крупных компаний, расположенных в исследуемых городах), гражданскую элику (людей, номинированных на руководящие посты в университетах, туристических, спортивных, культурных организациях) и элику развития (developmental elites, руководителей организаций, фондов, частно-публичных партнерств, совместных предприятий и корпораций, целью которых является экономическое развитие городского пространства). Общий список наиболее влиятельных людей был уточнен и расширен на основе интервью экспертов (исследователей, журналистов,

«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 кросс-секторального сотрудничества и реализации совместных проектов, – оказались, соответственно, 22 и 24 человека: в Манчестере – девять представителей публичного сектора (шесть политиков, два чиновника и один член квазинезависимой неправительственной организации) и 13 бизнесменов; в Эдинбурге – пять представителей публичного сектора (три политика и два чиновника) и 19 бизнесменов. Второй и третий этапы исследования были построены на анализе интервью, взятых у данной группы людей, официальных документах и результатах четырех case-study нескольких проектов, иллюстрирующих характер и результаты взаимодействия частного и публичного секторов в обоих городах.

Однозначно ответить на главный вопрос (сформировались ли в Манчестере и Эдинбурге политические 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 в меньшей степени (по сравнению с США) зависит от местных экономических факторов, чем от финансовой поддержки центра¹.

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 80-х годов, когда местная власть не была склонна к серьезному диалогу с бизнес-сообществом по стратегическим проблемам развития города. Наи-

представителей Торговой палаты). Наиболее влиятельные представители публичного (государственного) сектора определялись по их формальным позициям (Harding A. Regime formation in Manchester and Edinburgh. – P. 70–71).

¹ Ibid. – P. 68–69.

более 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 вопросов¹. 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 структурами².

Открытым остался и вопрос о перспективах правящих коалиций в обоих городах, поскольку они, как отмечает Хардинг, очень зависят от конкретных людей, образующих ее основу³. При этом долгосрочная стабильность правящих коалиций не поддерживается окружающими обстоятельствами, в числе которых он называет «нестабильность (short-lived) квазинезависимых неправительственных организаций и публичных программ, постоянные институциональные пертурбации и тенденцию ключевых политиков, чиновников и руководителей бизнеса менять место жительства ради карьерного роста». Тем не менее Хардинг считает, что режимная теория дает бóльшие эвристические

¹ 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) (Ibid. – P. 66–67).

² Ibid. – P. 69.

³ Хардинг приводит мнение одного из интервьюируемых в Манчестере: «Для того, чтобы города могли стабильно развиваться, необходимо, по моему мнению, чтобы пять-шесть человек были в нужном месте в нужное время и оказались способными координировать усилия ключевых организаций» (Ibid. – P. 70).

возможности для анализа и сравнения опыта коалиций в городах, чем иные подходы к изучению городской политики¹.

Несколько менее оптимистичные выводы относительно формирования политических режимов в европейских условиях были сделаны Элизабет Стром по результатам исследования в Берлине². 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 кросс-секторальных 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. Германские чиновники не столь свободны в своих действиях, как их американские коллеги, будучи более ограниченными формальными правилами; сказалось 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 развитии³.

Из других исследований политических режимов в Европе заслуживает внимания попытка использования концепции для объяснения политических процессов на субгородском уровне, предпринятая

¹ *Harding A.* Regime formation in Manchester and Edinburgh. – P. 70–71.

² *Strom E.P.* Op. cit. – P. 455–481.

³ *Ibid.* – P. 472–477.

группой исследователей под руководством К. Доудинга. В качестве объектов исследования были выбраны шесть районов (боро) Лондона. Исследователями были обнаружены режимы (в традиционном смысле) в трех районах: в Кройдоне сформировался 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 режимов¹.

Эти и другие исследования городских политических режимов, достаточно многочисленные и за пределами США², 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 городских общностях, слабо учитывавших структурные компоненты власти, ограниченность городской политики и вариативность конфигурации власти в различных городских общностях. 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 российском социально-политическом контексте.

¹ Доудинг выделяет восемь признаков режима, но полагает, что режимы могут иметь место и в тех случаях, когда некоторые признаки отсутствуют. В Кройдоне и Вансворте 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 три-четыре признака (*Regime politics in London local government / Dowding K., Dunleavy P., King D., Rydin Y. – P. 519–520*).

² Автор обнаружил попытку использования концепции для объяснения городской политики в современном Китае. Исследователь из Сингапура Жеминь Жу пришел к выводу, что начиная с 80-х годов вследствие расширения рыночных механизмов в китайской экономике и усиления конкуренции между городами в городах стали возникать коалиции, стремящиеся мобилизовать ресурсы для осуществления стратегий развития (*Zhu J. Local growth coalition: The context and implications of China's gradualist urban land reforms // Intern. j. of urban relations. – Oxford; Cambridge, 1999. – N 3. – P. 534–548*).

Т.Б. ВИТКОВСКАЯ

**ЛОКАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ХАРАКТЕРНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ И ТРАНСФОРМАЦИЯ**

Элитологические исследования получили широкое распространение в российской политической науке в последние полтора десятилетия. Одно из сложившихся и развивающихся направлений в рамках отечественной элитологии – исследование региональных элит. Термин «региональная элита» уже прочно вошел в научный лексикон, новые исследования в этой области имеют солидную теоретическую базу, объем работ, где решаются соответствующие теоретические вопросы, и прикладных исследований, посвященных региональным элитам, достаточно велик¹.

В то же время элита на локальном уровне остается вне поля зрения исследователей. В частности, термин «локальная политическая элита» не получил распространения и признания. Это неудивительно. Уже сама постановка вопроса об определении локальной политической элиты может вызвать возражения, поскольку этимологически элита – это «высшие», «лучшие». То есть с точки зрения классической теории понятие «локальная элита» не вполне корректно, и составляющий ее круг лиц фактически занимает среднее положение между собственно элитой и массой².

¹См. об этом, например: *Аишин Г.К.* Элитология в России. – М., 1999. – С. 64; *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. – М., 1998. – С. 89; *Афанасьев М.* Правящая элита России: Образ деятельности // *Мировая экономика и междунар. отношения.* – М., 1996. – № 3/4. – С. 60–69.

² Об определении феномена политической элиты см.: *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты: Эволюция теоретических концепций. – М., 1996. – 36 с.; *Га-*

Тем не менее рост значимости локального уровня власти и усиление политической конкуренции на локальном уровне в условиях реализации муниципальной реформы, с нашей точки зрения, требуют обращения к теме локальной политики и локальной элиты.

Под локальным уровнем подразумевается уровень муниципальных образований (в соответствии с нынешним законодательством об МСУ – муниципальных образований второго уровня), т.е. средних и малых городов и сельских районов. Другими словами, речь идет о субрегиональном уровне власти, или о местной политике. Политическая жизнь крупных городов остается вне сферы данного исследования, поскольку масштаб территории меняет характер политических процессов.

Необходимо сразу оговориться, что мы при исследовании элиты не придерживаемся классического подхода, в котором определяющей является аксиологическая составляющая. Не останавливаясь сейчас на субъективности и прочих недостатках этого подхода, скажем лишь о том, что его трудно применить при исследовании на уровне города или района, потому что на практике проблематично выделить общие критерии качества, применяемые к очень отличающимся друг от друга территориям и локальным сообществам¹.

Более продуктивным в данном отношении представляется функциональный подход к определению элиты, который предполагает понимание ее как социальной группы, выполняющей определенные функции в обществе. Соответственно, члены этой группы обладают определенным ресурсным потенциалом, основу которого составляют не личностные качества (как при классическом подходе), а властный потенциал. В общем виде элиту можно определить как социальную группу, принимающую стратегические решения, касающиеся всего общества, и обладающую необходимыми для этого ресурсами². При рассмотрении политической жизни на ло-

ман-Голутвинова О.В. Определение основных понятий элитологии // Полис. – М., 2000. – № 4. – С. 97–103.

¹ Подробнее о практической целесообразности применения различных критериев выделения элиты см.: *Мохов В.П.* Проблемы анализа российских региональных элит в переходный период: К вопросу о методологических основаниях // Пермский вариант-2. – Пермь, 2004. – С. 4–14.

² Среди многочисленных определений элиты для данной работы особое значение имеет определение, данное Н.Ю. Лапиной и А.Е. Чириковой: элита – это социальная группа, являющаяся субъектом подготовки и принятия важнейших

кальном уровне элиту, соответственно, можно рассматривать как социальную группу, принимающую важнейшие решения, влияющие на все локальное сообщество, и располагающую необходимым ресурсным потенциалом. Это позволяет определить эту группу и как властвующую элиту, поскольку основой для формирования политической элиты являются властные отношения внутри местного сообщества¹.

Существует два подхода к рассмотрению деятельности локальных лидеров. Первый либо исключает локальный уровень политики, либо игнорирует его. Деятельность местных лидеров при таком подходе интересует исследователей, только если оказывает определенное влияние на региональный политический процесс, а представители муниципалитетов рассматриваются как малочисленная и наименее влиятельная группа в составе региональной элиты². С нашей точки зрения, подобный подход не позволяет ни добавить что-либо существенное к описанию политической жизни региона, ни объективно оценить локальный политический процесс.

стратегических решений в политической сфере и обладающая необходимым для этого ресурсным потенциалом (*Латина Н.Ю., Чирикова А.Е.* Региональные элиты в РФ: Модели поведения и политические ориентации. – М., 1999. – С. 12). Акцент на обеспечение ресурсами важен здесь, поскольку он создает предпосылки для определения автономности локальной политической элиты, исходя из ее ресурсного потенциала.

¹ Подробнее о феномене власти в локальных сообществах см.: *Мохов В.П.* Проблемы властных отношений в малых городах // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 18–23.

² См., например: *Магомедов А.* Политические элиты российской провинции // Мировая экономика и международные отношения. – М., 1994. – № 4. – С. 52–63; *Дахин А.В.* Трансформация региональных элит (на примере Нижегородской области) // Полис. – М., 2003. – № 4. – С. 108–119; *Афанасьев М.* Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. – М., 1994. – № 6. – С. 59–66; *Бадковский Д., Шутлов А.* Региональные элиты в постсоветской России: Особенности политического участия // Кентавр. – М., 1995. – № 6. – С. 81–90; *Ривера Ш.* Тенденции формирования состава посткоммунистической элиты России: Репутационный анализ // Полис. – М., 1995. – № 6. – С. 61–66; *Тарусина И.Г.* Динамика политических установок региональных элит России: (На примере Саратовской области) // Полис. – М., 2003. – № 1. – С. 133–140.

Уже несколько лет назад было заявлено о необходимости изучения политической элиты на локальном уровне¹. Мы придерживаемся позиции, согласно которой локальная политика и локальная элита рассматриваются как самостоятельные феномены, хотя их анализ и невозможен вне регионального контекста. Феномен локальной политики предполагает наличие обладающего большей или меньшей степенью автономности процесса принятия и реализации решений, касающихся всего местного сообщества, на локальном уровне и местными лидерами. Другими словами, существует, пусть и неизбежно узкий, круг представителей местного сообщества, определяющих положение дел на «своей» территории. Самостоятельность локального уровня власти является необходимым условием наличия политического процесса на местах, а критерием существования локальной элиты выступает ее относительная независимость от элиты региональной. Эта точка зрения согласуется с выбранным определением локальной политической элиты, поскольку позволяет выделять ее представителей, исходя не из их роли в региональном политическом процессе, а из их роли в жизни локального сообщества. Подобный подход может стать отправной точкой для детального анализа политической жизни на локальном уровне².

Исходя из данного определения локальной политической элиты, можно выделить несколько групп, представители которых претендуют на элитный статус на данном уровне: главы муниципалитетов, их заместители и руководители структурных подразделений местных администраций, депутаты представительных органов местного самоуправления, директорат крупных предприятий и успешные бизнесмены, лидеры местных партийных и общественных организаций. Список может быть продолжен, однако очевидно, что ключевые позиции в составе локальной элиты занимают две группы. Это, во-первых, мэры городов и главы районов и, во-вторых, бизнес-элита. Практика подтверждает, что круг наиболее влиятельных лиц в большинстве случаев сводится к главе территории и

¹ Об этом см., например: Взаимодействие элит в социально-политическом пространстве современной России. – Ростов н/Д., 2001. – С. 152.

² Подробнее о локальных политических сообществах см.: *Панов П.В.* Локальное сообщество как политический конструкт // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 12–17.

крупным собственникам. Это закономерно, поскольку именно эти участники локального политического процесса обладают необходимыми ресурсами, обеспечивающими их участие в процессе принятия стратегических политических решений, касающихся всего локального сообщества.

Главы территорий опираются на политический ресурс, их элитный статус закреплён институционально. Они располагают значительными административными ресурсами, основу которых составляют закреплённые в законодательстве должностные полномочия первых лиц в системе самоуправления. Глава муниципалитета обеспечивает соблюдение и исполнение на «своей» территории положений законодательства, представляет территорию и её жителей в отношениях с другими муниципалитетами и с органами государственной власти, обеспечивает защиту интересов территории, подписывает договоры и соглашения от имени муниципально-го образования.

Перечисленные официальные полномочия обеспечивают «ресурс авторитета»: глава МСУ воспринимается локальным сообществом как первое лицо во власти, как главный представитель и носитель власти, которому предписано управлять территорией.

Кроме того, важно, что элитный статус глав территорий легитимизирован через систему выборов всем локальным сообществом или его представителями.

Большое значение имеют полномочия глав территорий в решении вопросов местного значения, связанных с бюджетом, финансами и муниципальной собственностью. Контроль над бюджетным процессом и участие в распределении экономических ресурсов делают их одними из значимых участников не только политической и общественной, но и экономической жизни территории. Возможность применения этих ресурсов всегда присутствует в диалоге глав территорий с другими участниками политического процесса, и прежде всего бизнесом.

Полномочий, которыми располагают главы территорий, на практике, как правило, оказывается больше, чем предусмотрено законодательством. Главы самоуправления имеют влияние на местные контролирующие и проверяющие инстанции – экологические, санитарные, пожарные инспекции и прочие, что расширяет их административные возможности. К тому же иногда они «присваивают» себе

некоторые права и обязанности органов государственной власти, что является дополнительным административным ресурсом.

Главы муниципалитетов располагают и информационным ресурсом: спонсируют местную газету, имеют возможность влиять на редакторов всех местных СМИ также через финансирование, или за счет административного ресурса, или благодаря неформальным отношениям с их владельцами. Это дает возможность постоянно освещать собственную деятельность, поддерживает известность и авторитет в среде локального сообщества.

Представители бизнеса включены в состав локальной элиты на иных основаниях. Базой их влияния является финансовый и производственный капитал, т.е. экономические ресурсы. Формально директорат, крупные собственники и успешные бизнесмены не относятся к политической или административной элите, поскольку их деятельность не связана напрямую с реализацией власти на «своей» территории, хотя у них и могут сложиться специфические властные интересы. Однако наиболее успешные и влиятельные представители локального бизнес-сообщества контролируют значительную часть экономического капитала на «своей» территории. Следовательно, они располагают достаточными ресурсами для того, чтобы претендовать на участие в принятии важнейших решений, касающихся локального сообщества. Экономические ресурсы могут быть конвертированы в политическое влияние в ходе неформального взаимодействия с главами территорий. Данное политическое влияние не обязательно нуждается в легитимации. Но в случае необходимости крупные собственники достаточно легко могут приобрести формальный политический статус, получив депутатский мандат или пост в партийной структуре или общественной организации¹.

К политической элите принято относить также чиновников – заместителей первых лиц, руководителей структурных подразделений законодательных и исполнительных органов власти. На федеральном и региональном уровнях они самостоятельно включаются в процесс принятия важных политических решений, поскольку об-

¹ Подробнее о роли директората в локальном политическом процессе см.: Рябова О.А. Градообразующие предприятия и функционирование органов местного самоуправления в малых городах // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 163–169.

ладают необходимыми административными полномочиями. Однако местная бюрократия в большинстве случаев, с нашей точки зрения, не должна относиться к локальному элитному сообществу, поскольку чиновники территориальных администраций не имеют ресурсного потенциала. Их должностные функции сводятся к реализации решений, принятых главой территории или представительным органом местного самоуправления. Они не задействованы в процессе принятия ключевых политических решений и не самостоятельны даже при решении тактических задач.

Нельзя также отождествлять политическую элиту с местным самоуправлением, хотя органы МСУ становятся основой властной институционализации локальной элиты. Элитный слой на уровне малого города или сельского района выступает основным «поставщиком» кадров на руководящие посты в системе самоуправления, и, напротив, карьера в структурах местной власти является одним из типичных путей вхождения в элиту. Однако политическая элита не сводима к муниципальным деятелям.

Депутатский мандат не является пропуском в элитное сообщество, однако существенно повышает шансы войти в элиту. Представительный орган местного самоуправления ведет законотворческую деятельность, т.е. формально к компетенции депутатов относится принятие норм, регулирующих жизнь всего локального сообщества. Однако возможности различных представителей депутатского корпуса очень неравнозначны, поскольку не только определяются силой влияния представительного органа как властной структуры и политического института, но и складываются из ресурсов и возможностей отдельных политических персон. Ресурсы влияния депутатов представительного органа включают также капитал их взаимодействия с другими ведущими участниками локального политического процесса и те возможности, которые предоставляет конкретная политическая ситуация¹.

Типичный пример вхождения в политическую элиту на локальном уровне – «совмещение статусов», когда человек имеет

¹ Подробнее о возможностях и ресурсах влияния депутатского корпуса см.: *Латина Н.Ю., Чирикова А.Е.* Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит: Аналитический доклад. – М., 2004. – С. 48.

бизнес, дающий финансовый ресурс, и участвует в работе представительного органа, что наделяет его политическим весом.

В последнее десятилетие прослеживаются тенденции усиления влияния представительных органов в территориях и расширения самостоятельности депутатского корпуса. Это объясняется, во-первых, институциональными изменениями в системе организации местной власти в конце 1990-х годов: представительные органы многих территорий получили юридическую и финансовую независимость от местной исполнительной власти; значимо расширилась сфера компетенции депутатов; во-вторых, изменился социальный состав депутатского корпуса за счет увеличения доли представителей директората и частного бизнеса, что обеспечило расширение ресурсной базы и, как следствие, усиление влияния депутатов в территориях.

Ситуация с местными партийными лидерами и влиятельными общественными деятелями сложнее, поскольку более вариативна. Если их влияние в пределах «своей» территории велико, они выступают значимыми участниками политического процесса наравне с мэром или директорами крупных предприятий и, соответственно, входят в локальную элиту. Однако сам по себе статус партийного руководителя в большинстве случаев не приносит реальных политических дивидендов.

К тому же ситуация с партийным представительством в территориях и ролью партийных лидеров в локальной политической жизни достаточно изменчива. До начала 2000-х годов вообще не было веских оснований говорить о решающем или даже серьезном влиянии тех или иных местных партийных организаций. Это предопределяло слабость и неустойчивость позиций местных партийных лидеров, их невысокие известность и авторитет среди локального сообщества. Исключениями можно считать лишь случаи, когда в ряде территорий «красного» региона были сильны позиции коммунистов, и, как следствие, лидеры местных отделений КПРФ становились влиятельными участниками локального политического процесса. Укрепление позиций местных партийных лидеров в среде локальной элиты происходило, если партийный статус дополнялся политическим весом или значимым экономическим капиталом. Партийность использовалась местными бизнесменами и (редко) главами территорий для расширения собственных возмож-

ностей в сфере политики. Однако партийность не давала тех преимуществ, которые гарантировали высокая должность в муниципальной властной структуре или производственные и финансовые ресурсы¹.

Формирование сети местных отделений «Единой России» и быстрое превращение их в весомую политическую силу, влияние которой значительно превышает возможности прочих местных партийных организаций и вполне сопоставимо со степенью влияния других представителей локальной элиты, изменило соотношение политических сил на локальном уровне. В последние годы значимыми игроками на локальном политическом поле повсеместно выступали руководители местных отделений «Единой России» и в немногих территориях – лидеры влиятельных общественных движений, совмещающие общественную деятельность с прибыльным бизнесом. Процесс усиления позиций представителей «Единой России» проходил на фоне постепенной унификации локального партийного пространства и снижения влияния других партий в территориях.

Эту ситуацию закрепили результаты выборов депутатов Государственной думы в декабре 2007 г. В настоящее время представители «Единой России» являются единственными заметными партийными деятелями на локальном уровне. Политический вес партии делает пост руководителя ее местного отделения привлекательным для многих участников локального политического процесса.

Однако в большинстве территорий значимый в новых политических условиях пост занимает либо представитель главы территории, либо представитель бизнес-элиты. Для главы территории поддержка «Единой России» означает рост его авторитета и в элитном сообществе, и среди населения. Кроме того, вхождение в структуру «Единой России» предоставляет возможность более тесного неформального взаимодействия по партийной линии с представителями региональной элиты. Собственникам и директорскому

¹ О роли партийных отделений в муниципальных образованиях см. также: Люхтерхандт-Михалева Г.А. Партии в регионах и на муниципальном уровне // Реформа местного самоуправления в региональном измерении: По материалам из 21 субъекта Российской Федерации / Под ред. Рыженкова С., Винника Н. – М., 1999. – С. 69–71.

корпусу ключевого предприятия наличие «своего» партийного лидера дает значимый политический ресурс, институционализирует и легитимизирует их участие в политическом процессе.

В тех немногих случаях, когда и глава территории, и градообразующее предприятие не проявили инициативы при выборе руководителя локального отделения «Единой России», этот пост занимает «новый» для сложившегося локального элитного сообщества человек. Его политическое влияние в территории обеспечивает исключительно «партийная вертикаль». Однако автономность представителей «Единой России» по отношению к местной власти и местному бизнес-сообществу не означает их полной независимости. Формально партийная иерархия предполагает подчинение и подконтрольность локальных партийных ячеек региональному отделению. Если партийная дисциплина строго соблюдается, местные партийные лидеры выступают не самостоятельными игроками на локальном политическом поле, а проводниками политики регионального и центрального руководства «Единой России». На практике степень автономности глав территориальных отделений определяется политикой региональных партийных структур по отношению к локальному уровню – только отсутствие у регионального партийного руководства интереса к жесткой регламентации деятельности местных отделений дает последним самостоятельность.

Политические роли других членов локального элитного сообщества – представителей местного самоуправления и местного бизнеса, не менялись в течение последних 15 лет столь существенно. Однако локальная политическая элита в целом, как политический феномен и как особая социальная группа, претерпела за это время значимые изменения.

О формировании элит на локальном уровне можно говорить с середины 1990-х годов, т.е. со времени введения практики выборов мэров и депутатов местных представительных органов, но до конца десятилетия локальные элиты были размытыми социальными образованиями, был высок уровень случайности попадания в элиту, занятие высокого поста во властной структуре не означало наличия базы в виде финансового капитала или капитала общественного влияния, да и ротация была достаточно частой.

С конца 1990-х годов шел процесс постепенной стабилизации состава локального элитного сообщества, формировались

стандартные механизмы элитного рекрутирования, стало возможным более четко определить критерии отнесения к элитному слою. Поэтому приведенную выше характеристику локальным политическим элитам мы можем давать примерно с 2000 г., когда элитное сообщество такого рода стало более сплоченной и устойчивой социальной группой и, как правило, обеспечивало своим представителям сохранение элитного статуса. Локальная политическая элита создавала «цензы» для вхождения в ее состав, однако не стала полностью закрытой и самодостаточной, что подтверждают результаты муниципальных выборов.

Показателем обособления локальной политической элиты в отдельное сообщество, отграничившееся от прочей массы населения, является социальный статус ее представителей. Они играют особую социальную роль, выполняют особые функции в локальном сообществе, вырабатывают общезначимые правила поведения и становятся неким «образцом» для населения, их также отличают такие внешние атрибуты, как материальное благосостояние и общественный престиж.

К началу 2000-х годов локальная политическая элита окончательно сформировалась и обособилась как особая социальная группа. Главным результатом ее трансформации в течение десятилетия стало приобретение системной автономии. Мы не можем утверждать, что глава муниципалитета не зависит от областных государственных структур или директор предприятия, входящего в крупную корпорацию, – от ее руководства. Речь в данном случае идет не о полной независимости или самодостаточности представителей локальной элиты, а о самостоятельности социальной группы: политическая элита стремится к достижению собственных интересов – политических, экономических или социальных, используя для этого собственный ресурсный потенциал.

Дальнейшая трансформация локальной политической элиты связана с муниципальной реформой, реализуемой в условиях установления так называемой «властной вертикали», имеющей первоочередной целью восстановление управляемости обществом. Реализация подобной задачи невозможна без продления «вертикали» от уровня регионов далее, до локального уровня, где управление осуществляют органы местного самоуправления, а не государственной власти. Таким образом, логика проводимых преобразований

требует подчинения местного самоуправления государственной власти. Безусловно, речь идет не о формальном подчинении или смешении функций государственной власти и МСУ, а о возможности органов государственной власти взять органы МСУ под более плотный политический контроль.

Теоретически можно выделить два возможных сценария развития событий.

Первый заключается в усилении контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственных властных структур и предполагает сужение компетенции представителей местной власти. Лишение органов самоуправления формального права на принятие некоторых ключевых политических решений, касающихся «их» территорий, либо прямое лишение их необходимых для этого ресурсов ограничивает самостоятельность местной власти.

Дальнейшее углубление этих тенденций приведет к трансформации локальной политической элиты в часть элиты административной в связи с утратой ею политической автономии. Таким образом, властная элита превратится в низший слой государственного чиновничества без собственных социальных функций и без самостоятельной социальной роли. Общественная самоорганизация и самоуправление окажутся вытеснены из сферы местного управления.

Изменения в этом направлении уже начались, поскольку заинтересованности в существовании политической элиты на локальном уровне нет ни у региональной политической элиты, ни у федеральной власти. Центральная власть ослабляет позиции МСУ, поскольку в нынешних политических условиях более в нем не нуждается, и включение региональных административных органов во властную вертикаль позволяет продолжить ее до локального уровня. Бизнес, как на локальном уровне, так и «выше», относится к административным преобразованиям скорее нейтрально. Однако эти изменения, с нашей точки зрения, не будут настолько глубокими, чтобы угрожать существованию локальной политической элиты, поскольку это потребовало бы коренного изменения характера властных отношений и структуры управления на локальном уровне, что в нынешних политических условиях невозможно.

Иной сценарий развития предполагает сохранение самоуправления на локальном уровне, несмотря на усилившийся кон-

троль «сверху», и деятельность иных органов общественной самоорганизации. В таких условиях возможно не только сохранение, но и расширение элитного слоя на локальном уровне.

Препятствием для реализации этого сценария в настоящее время является отсутствие как соответствующих самостоятельных управленческих структур на локальном уровне, так и других органов общественной самоорганизации, достаточно независимых и одновременно имеющих политический вес.

В настоящее время политические процессы на локальном уровне нельзя свести ни к одному из этих сценариев. Реальная политическая ситуация более сложна и не столь однозначна. Кроме того, политическую ситуацию на локальном уровне, по нашему мнению, нельзя описать в рамках одной теоретической модели, поскольку она значительно варьируется от территории к территории.

Ресурсная база остается основой влияния локальной элиты в рамках «своей» территории. В городах с крупными промышленными предприятиями, например, сложившаяся система взаимовыгодного сотрудничества местной исполнительной власти и директората, также частично представленного в законодательном органе территории, может обеспечить локальной политической элите необходимые экономические ресурсы¹. Возможна ситуация, когда глава территории, где нет крупных налогоплательщиков, опирается не только на административный ресурс, но и на поддержку депутатского корпуса и даже некоторых представителей региональной политической элиты. Его политические ресурсы в этом случае составляют собственные властные полномочия, социальный и политический капитал отдельных членов регионального элитного общества и местных депутатов.

Вариантов соотношения политических сил на локальном уровне достаточно много, однако при любом «раскладе» ресурсы, политические, экономические или иные, обеспечивают потенциал влияния элитного сообщества. Если ресурсная база достаточно ши-

¹ Подробнее о директорате крупных предприятий как акторе локальной политики после муниципальной реформы см.: *Рябова О.А.* Современная политическая ситуация в городах с градообразующими предприятиями (на примере Чусовского муниципального района) // *Индустриальные города России: история, современность, перспективы.* – Березники, 2007. – С. 154–156.

рока, властный потенциал локальной элиты гарантирует ее ключевую роль в процессе выработки и принятия стратегических политических решений, что делает ее автономной группой по отношению и к локальному сообществу, и к региональной элите. Если же сокращение полномочий органов системы самоуправления представители локальной политической элиты не компенсируют поиском других ресурсов – взаимодействия с другими социальными группами, поддержки всем локальным сообществом и т.п., они теряют свой элитный статус.

В целом снижение степени самостоятельности местной власти и потеря ресурсов влияния некоторыми представителями политической элиты, чей статус был институционализирован через местные властные структуры, ведет к сужению элитного сообщества на локальном уровне. Однако нет оснований говорить о потере локальной элитой самостоятельной социальной роли или трансформации политической элиты территорий в административную. Ведущим политическим актором на локальном уровне в большинстве случаев остается местное элитное сообщество, или властная элита. Однако наиболее вероятно, на наш взгляд, что ее положение в ближайший период будет оставаться неустойчивым, а перспективы дальнейшего развития неопределенными.

II. МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ: ИЗВЛЕЧЕНИЯ

Конституция Российской Федерации
Глава 1. Основы конституционного строя
Статья 12.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Статья 2. Основные термины и понятия

1. Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины и понятия:

сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное

самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
поселение – городское или сельское поселение;

муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений;

вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

вопросы местного значения межпоселенческого характера – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

член выборного органа местного самоуправления – выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах;

муниципальный правовой акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер;

административный центр сельского поселения, муниципального района – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

2. В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления¹.

¹ Режим доступа: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

Л.Н. ВЕРЧЕНОВ

МЕСТНАЯ АВТОНОМИЯ И МЕСТНАЯ ДЕМОКРАТИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Почему местное самоуправление, зачем локальная политика? В предлагаемом тексте попытаемся ответить на эти вопросы и по возможности прояснить специфику и актуальность проблем российского местного самоуправления (МСУ) и локальной (не федеральной, не региональной, а местной, в первую очередь) политики.

1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Название Закона буквально повторяет название юридического акта 1995 г., однако Закон 2003 г. «обозначил начало формирования новой парадигмы»¹.

Закон этот, отметил В.С. Мокрый, на тот момент председатель Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной думы, «можно рассматривать как серьезный шаг в создании правовой базы, которая позволит обеспечить эффективное функционирование местного самоуправления и всей системы публичной власти в целом»². Суждение это прозвучало сразу после принятия Закона в 2003 г.

К настоящему времени (констатация В.Л. Глазычева в апреле 2008 г.) новый Закон прошелся по стране «как культиватор: вспахал там, где вообще ничего не было, – в Татарстане, например, теперь хотя бы номинально наличествует местное самоуправление»³.

¹ Салмин А.М. «Местное самоуправление-2»: знакомые проблемы в новом контексте // Полития. – М., 2003–2004. – № 4. – С. 7.

² Мокрый В.С. Новая редакция федерального закона: разработка и обсуждение // Полития. – М., 2003–2004. – № 4. – С. 22.

³ См.: Семенов В. Земля и вольность. Процесс урбанизации на старте. Уверенности в результате нет // НГ-Сценарии. – М., 2008. – 22 апр. – С. 21.

Да и федеральный Центр начинает менять тактику в отношении местной власти. Выступая в октябре 2007 г. на собрании советов муниципальных образований, президент Путин заявляет о необходимости обеспечить муниципалитеты достаточной доходной базой, объявляет о восстановлении Совета по муниципальному уровню управления при Президенте РФ.

В середине февраля 2008 г. состоялось первое заседание только что созданного Государственной думой Совета по местному самоуправлению под председательством Б. Грызлова; нижняя палата обзавелась структурой, уже существующей при президенте, правительстве и Совете Федерации.

Возросшее внимание со стороны центральной власти, по-видимому, объясняется политической ролью МСУ – «ведь именно оно находится в непосредственном контакте с избирателями и может влиять на их умонастроения»¹.

Пусть так. Внимание, тем более возросшее, всегда приятно. Чего, к сожалению, нельзя сказать о практических результатах реформы МСУ. Даже на бумаге не все гладко: в Законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. проводится линия на ограничение местного самоуправления. Фактически система МСУ толком так и не заработала. К тому же попытка встроить местные органы власти в государственную «вертикаль» за период второго срока президентства Путина стали более настойчивыми.

Объявленная сразу после вступления в должность президента и последовательно реализуемая федеральная реформа Путина включала в себя пакет проектов, одни из которых, считает Н. Петров, оказались успешно реализованными, другие либо застряли на начальных стадиях, либо вовсе пошли «не туда». В последнюю группу как раз и попало реформирование местного самоуправления².

На это, кстати, обращают внимание и зарубежные исследователи.

¹ *Родин И., Костенко Н.* Спикер Госдумы посоветовался с мэрами – муниципальную власть обхаживают политики и финансисты // Независимая газета. – М., 2008. – 13 февр. – С. 4.

² *Петров Н.В.* Корпоративизм vs регионализм // Pro et contra. – М., 2007. – № 4–5. – С. 77.

К. Росс в обстоятельной статье¹ рассматривает три главные реформы местного самоуправления с момента возникновения России «из пепла СССР», т.е. реформы 1991, 1995 и 2003 гг. Для него не подлежат сомнению, что касается реформы 2003 г., искренние намерения Путина рационализировать финансовую систему на местном уровне, обеспечить и увеличить экономическую эффективность местных администраций. Однако для достижения этих целей был избран курс, что было бы естественным, не на децентрализацию, напротив, выбор был остановлен на жесткой рецентрализации и подчинении местной власти властям федеральным и региональным. К сожалению, «реформы местного самоуправления в новой России тесно переплелись с борьбой за власть между центром и регионами, в результате развитие местной демократии стало жертвой, принесенной и Ельциным, и Путиным на алтарь политической и электоральной целесообразности»².

В период 1991–2003 гг. трижды менялась структура властных отношений в системе МСУ. Если в 1990-е годы органы местной власти могли возникать и возникали на основе свободного волеизъявления граждан, электоральные предпочтения которых структурировались властными группами местного сообщества, то с 2003 г. структура властных отношений в местных сообществах формируется как общественно-государственный компромисс, в котором государство закрепляет за собой ключевые позиции (финансовые, политические), делегируя затем часть властного потенциала местному сообществу. Это предопределяет установление контроля государства (в лице государственных органов субъектов Федерации) за муниципальными образованиями через регулирование финансовых потоков, установление контроля над местными властными элитами (манипулирование процедурой и результатами выборов), контроль над региональными СМИ, деятельностью лояльных региональной власти крупных бизнес-структур³.

¹ Подготовленный В. Гороховым обзор номера журнала «Local government studies», в котором опубликована эта статья, печатается в данном выпуске.

² Ross C. The tortuous path of local government reform in Russian Federation // Local government studies. – L., 2006. – Vol. 32, N 5. – P. 656.

³ См.: Мохов В.П. Проблема властных отношений в малых городах // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: сборник статей. – Пермь, 2007. – С. 22.

Предыдущий (1993 г.) Закон о местном самоуправлении (продолжим уже цитируемую выше констатацию В.П. Глазычева) давал тем местным органам власти, которые более или менее претворяли в жизнь имеющиеся у них полномочия («живым» муниципалитетам), больше возможностей.

Новый Закон «срезал все головки, которые поднимались выше общего уровня. Налогами и правами. Муниципалитеты лишились права на хозяйственную деятельность. Сами вкладывать, создавать фонды и прочее они по новому законодательству не могут. Им велено избавиться от всей муниципальной собственности»¹.

Из-за отсутствия финансовых возможностей у местных властей почти 17 тыс. органов местного самоуправления (из общего числа 24,5 тыс.) полностью или частично отказались от своих полномочий в пользу муниципалитетов². А у тех самих дела не намного лучше.

Согласно вступившему в силу с 1 января 2006 г. Закону «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» муниципалитет отвечает, в частности, за организацию электро-, тепло- и водоснабжения населения, снабжения населения топливом, за содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и других транспортных инженерных сооружений в границах поселений, за обеспечение жильем малоимущих и нуждающихся в улучшении жилищных условий, за содержание муниципального жилищного фонда и т.д. Само собой разумеется, что денег на это в муниципалитетах нет, поскольку 95% муниципальных образований являются дотационными³.

Самое бессильное – местное самоуправление в Москве и Санкт-Петербурге.

В Москве органы местного самоуправления практически ничем не управляют (в среднем по России ситуация чуть лучше). В новых московских муниципальных образованиях, т.е. в бывших

¹ См.: *Семенов В.* Земля и вольность. – Там же.

² *Наумов И.* Местное самоуправление поддержат рублем. Дмитрий Козак перераспределит налоги в пользу регионов // *Независимая газета*. – М., 2008. – 17 апр. – С. 5.

³ *Воробьев М.* Расщепление рубля. Региональные бюджеты заставят делиться с муниципальными // *Время новостей*. – М., 2007. – 24 окт., № 195. – С. 4.

московских районах, реальное управление осуществляют *управы*, которые являются территориальными органами московской государственной исполнительной власти. Но положения Конституции РФ и международные обязательства России вынуждают московские власти мириться с наличием органов местного самоуправления – муниципальными собраниями. На деле все решается отработанным в советские времена методом: организация создается и имитирует деятельность, не имея практически никаких полномочий и реального влияния¹.

Муниципальная реформа 2003 г. обескровила и без того дышащее на ладан местное самоуправление. Ситуация усугубляется: готовится законопроект о реальной ликвидации местного самоуправления в городах – столицах субъектов Федерации².

Одним словом, «соотношение сил в начале XXI столетия оказалось не в пользу местного самоуправления»³.

Перспективы местного самоуправления и на обозримое будущее не внушают оптимизма. Проблема выбора курса в региональной политике начиная с 1991 г. после всех экспериментов и колебаний маятника по-прежнему сохраняет свою актуальность, констатирует Р.Ф. Туровский.

«На данном этапе велика вероятность инерционного и конъюнктурного изменения баланса в режиме ситуативного реагирования на частные проблемы, что может продолжаться достаточно долго – пока нет предпосылок для распада страны. Что касается доминирующего вектора изменений, то пределы эффективного смещения баланса в пользу центра достигнуты, в ближайшее время должен начаться обратный процесс. В целом для России децентрализация может быть эффективнее централизованного ручного управления»⁴.

¹ Бузин А. Охранная функция избиркомов. Организаторы столичных муниципальных выборов не заинтересованы в высокой явке москвичей // НГ-Политика. – М., 2008. – 19 фев. – № 3. – С. 21.

² См.: Семенов В. Земля и воляность. – Там же.

³ Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. – М., 2007. – № 1. – С. 10.

⁴ Туровский Р.Ф. Баланс политических отношений между Центром и регионами в процессах государственного строительства. Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2007. – 54 с.

* * *

Может ли страна, раскинувшаяся на 11 часовых поясов, регионы которой так разнолики, развиваться без настоящего местного самоуправления? Конечно, нет.

А есть еще одна сторона проблемы местного самоуправления при президенте Путине: «умирание» политики как таковой, ведь региональные (и локальные) «политические машины» – это, «пожалуй, главный способ удержания контроля над гражданами в крупной стране»¹.

Еще (или уже) в 2005 г. один из составителей и авторов нашего выпуска по поводу фактического назначения (вместо выборов) губернаторов отметил: это наглядный признак, свидетельствующий «об умирании той политики, которая хотя бы в некоторой степени была связана с такими атрибутами, как публичность, демократические выборы, ответственность власти перед гражданами»².

В заглавии нашего выпуска наряду с МСУ не случайно фигурирует и «локальная политика».

Ситуация сегодня такова, что после отмены выборов в Государственную думу по одномандатным округам, отмены выборов губернаторов «центром реальной конкурентной политической борьбы (а постепенно и средоточием политической фронды) стали местные органы власти»³.

Прежде всего это относится к городам, которые не имеют статуса субъекта Федерации (такой статус имеют только Москва и Санкт-Петербург) и мэр которых по Конституции не подчинен губернатору. Именно в городах России пока еще имеет место более или менее нормальное волеизъявление граждан, когда они выбирают мэра. Этим же объясняется получивший в последнее время все большее распространение российский политический феномен «охоты» на мэров. Поистине, «нет мира под оливами», да и как

¹ *Петров Н.В.* Корпоративизм vs регионализм // Pro et contra. – М., 2007. – № 4/5. – С. 84.

² *Ковалев В.А.* Политика, власть и бизнес в Республике Коми: современные проблемы. – Сыктывкар, 2005. – С. 5–6.

³ *Кынев А.В.* Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et contra. – М., 2007. – № 1. – С. 30.

может он быть, если сегодня в десятке самых влиятельных в регионах политических позиций, а именно: глава региона (губернатор), вице-губернатор, председатель Законодательного собрания, депутат Госдумы РФ, представитель бизнеса, глава (мэр) столицы субъекта Федерации, мэр (глава района), депутат Законодательного собрания, представитель региона в Совете Федерации, руководитель УВД/МВД – лишь мэр столицы регионального центра избирается населением; спикеры регионального и городского парламентов – тоже выборные должности, но они избираются не прямо населением; остальные семь позиций занимают назначаемые Москвой чиновники. Мэр столицы региона, таким образом, – единственная влиятельная персона, напрямую избираемая гражданами¹.

Кстати, на уже упомянутом заседании Совета по местному самоуправлению Б. Грызлов заверил: позиция «Единой России» по вопросу выборности мэров однозначна – мэры должны избираться непосредственно гражданами². Поживем – увидим.

* * *

Нельзя не затронуть специфического аспекта муниципального реформирования в РФ.

Конечно, процесс институционального строительства в области местного самоуправления в современной России шел преимущественно «сверху вниз», потому в него не были вовлечены широкие слои населения. В этом одна из причин подрыва доверия граждан к местному самоуправлению³.

Проявляется это прежде всего в пассивном отношении граждан к выборам органов местной власти. Практически повсеместно в сегодняшней России интерес избирателей к муниципальным выборам слабее, чем к федеральным и региональным выборам, особенно

¹ Петров Н.В. Корпоративизм vs регионализм // Pro et contra. – М., 2007. – № 4/5. – С. 81–82.

² Родин И., Костенко Н. Спикер Госдумы посоветовался с мэрами // Независимая газета. – М., 2008. – 13 февр. – С. 4.

³ См.: Окулова Л.Н. Государственная власть и процессы общественной самоорганизации в контексте муниципальных реформ (сравнительный анализ России и Польши) // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 50.

наглядно это проявляется, когда проводятся выборы только муниципальных депутатов (ситуация несколько лучше, когда выбираются главы муниципальных образований). Действует принцип: чего суется, если от этих органов власти все равно ничего не зависит.

Начальник сектора мониторинга избирательных кампаний Независимого института выборов А.Е. Любарев приводит любопытные примеры: в одном из сел Курганской области 11 марта 2007 г. на избирательный участок пришли два избирателя – сам кандидат и его приятель, что, впрочем, составило явку в 6–7%, поскольку в округе числилось около 30 избирателей, а 2 сентября 2007 г. в одном из избирательных округов муниципального округа «Звездное» Санкт-Петербурга явка избирателей составила 0,9%¹.

Но у пассивности населения есть и иные, кроме подрыва доверия, более глубокие объяснения. Лишив население права формировать власть в своем регионе, Кремль тем самым, считает Н. Петров, способствует «формированию психологии подданных вместо психологии граждан»².

Как обстоят дела с «психологией граждан» в сегодняшней России, отечественные специалисты более или менее представляют. В повседневной жизни большинство людей осознают свой интерес и на уровне индивидуального поведения действуют достаточно рационально и вполне расчетливо, но «массовое политическое поведение россиян по-прежнему направляется создаваемыми и транслируемыми «сверху мифами»³.

Несколько иной угол зрения у Е.Г. Ясина: подавляющее большинство наших людей сопротивляются переменам («хватит – натерпелись»); «путинский режим и есть выражение этого нежелания

¹ Любарев А. Самоуправление без самовнушения. Совмещение федеральных выборов с муниципальными порождает массу серьезных проблем для последних // НГ-Политика. – М., 2008. – 5 февр. – № 2. – С. 17.

² Петров Н.В. Демонтаж механизмов «защиты от дурака». Попытки управлять всем и сверх допустимых пределов чреваты неизбежными кризисами вплоть до разрушения системы // НГ-Политика. – М., 2008. – 5 февр., № 2. – С. 15.

³ Ковалев В.А. Политика, власть и бизнес в Республике Коми: современные проблемы. – Сыктывкар, 2005. – С. 5.

опять брать препятствия. Еще раз что-то превозмочь, еще раз что-то менять в себе. Вытаскивать себя за волосы из болота»¹.

Сделать очевидное видимым – в этом одна из задач социологии (так, во всяком случае, считают некоторые ее представители). «Очевидные» проблемы – в нашем случае проблемы равнодушия и пассивного приспособления населения России к социальной среде – заслуживают отдельного выпуска «Политической науки», чтобы «увидеть» (сделать «видимыми») эти проблемы не только как политические, но и как антропологические, как проявления «относительной неизменности психоментальных реакций Homo rossicus'a»².

В уже цитированном вступлении к номеру «Политии», целиком посвященному «местному самоуправлению-2», А.М. Салмин отметил, что Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. – это «начало процесса с далеко не во всем предсказуемым результатом. Динамика – динамикой, метаморфозы – метаморфозами, однако постоянной проблемой остается такая “переменная”, как субъект местного самоуправления – человек...»³ (курсив мой. – Л.В.).

Между прочим и на недавней Конференции МАПН (отчет о Конференции см. в Приложении) Джон Трент, рассматривая тенденции мировой политической науки в начале XXI в., отметил необходимость уделять больше внимания природе человека, реинтегрировать в политическую науку индивида, как актора, т.е. субъекта политического процесса.

Тема наша, таким образом, требует продолжения. И отправными точками могли бы стать размышления двух современных исследователей русского общества. Их суждения продуманы, а выводы не шадят национального самолюбия (не говоря уж о национальном самолюбовании), отрезвляют и приводят в чувство. Кого-то эти «горестные заметы» шокируют, но они и не рассчитаны на утешение. Будем избавляться от иллюзий о нашем обществе «скорбного безмолвия и пустынного будущего».

¹ См.: Михайлов К. Социальный капитал. О смысле жизни и рыночном механизме // НГ-Сценарии. – М., 2008. – 26 февр. – № 2. – С. 19.

² Булдаков В.П. Quo vadis? Кризисы в России: пути переосмысления. – М., 2007. – С. 76.

³ Салмин А.М. «Местное самоуправление-2»: знакомые проблемы в новом контексте // Полития. – М., 2003–2004. – № 4. – С. 7.

«В XX в. русские получили жесточайшую, абсолютно безжалостную власть... Видимо, такая власть отвечает какому-то глубинному народному естеству... В конце XX в. ...русские люди предпочли “бюрократическое самодержавие” “нового русского” образца. Для нас это вполне цивилизованный властный проект. Мы не то что не рассчитываем на бóльшее – мы бóльшего не хотим»¹.

«Пора перестать жалеть так называемый народ... не будь этот народ таковым, каким он был, никакие ленины-зиновьевы и троцкие-сталины здесь не победили бы... В России в ушедшем столетии произошла *антропологическая катастрофа*» (курсив авт.)².

Не в этом ли причина(ы) многих наших сегодняшних политических нестроений?

¹ Глебова И.И. Революции 1917 года: Отражение прошлого и разрыв социокультурной преемственности // Россия и современный мир. – М., 2008. – № 1. – С. 114.

² Пивоваров Ю.С. Истоки и смысл русской революции // Полис. – М., 2007. – № 5. – С. 53, 54.

В.С. АВДОНИН

**РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ГЕРМАНИИ И РОССИИ:
ИСТОРИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Изучение местного самоуправления (МСУ) в Германии является для специалистов в России весьма важной задачей. Тому есть несколько оснований. Во-первых, модель местного самоуправления в Германии считается одной из самых сильных и эффективных в Европе, поэтому знакомство с принципами ее создания и функционирования, практическими достижениями в решении разного рода институциональных, финансово-экономических, политических, социальных и прочих проблем само по себе достаточно полезно. Во-вторых, представляющие муниципальный уровень немецкие коммуны и города являются одними из самых активных и влиятельных игроков на европейской муниципальной «сцене». Они весьма активны не только в структурах Европейского союза, где образуют своего рода «авангард» представительства муниципальных интересов, но и в общеевропейских организациях, интегрирующих и представляющих муниципальные сообщества стран Европы и за пределами ЕС. Нельзя забывать, что Россия с середины 90-х годов также является членом этого сообщества с соответствующими правами и обязательствами. Знакомство с формированием европейской проблематики и повестки дня в муниципальной сфере и продуктивное участие в ее обсуждении вряд ли возможны без знания позиций основных европейских игроков, среди которых немецкие «муниципалы» занимают далеко не последнее место. В-третьих, следует отметить и целый ряд общих моментов, которые имеют системы самоуправления в Германии и России в политико-правовом отношении. Прежде всего, федеративный характер обоих государств. МСУ в них существует как особый уровень вла-

сти наряду с двумя другими – федеральным и региональным. Это, несмотря на особенности способов их взаимодействий, создает и определенную общность политической проблематики в их функционировании. Можно отметить и сходство демократических характеристик местного самоуправления, заложенных в обеих странах при его учреждении. И Германия, и Россия формировали институт местного самоуправления в условиях преодоления авторитарных режимов, рассматривая его в качестве фактора демократизации и укрепления нового демократического политического строя. Перечисление сходств, а также различий можно было бы продолжить. Во всяком случае, анализ того и другого представляется весьма полезной исследовательской задачей, позволяющей лучше оттенить и объяснить особенности развития отечественной модели МСУ.

Нельзя сказать, что немецкая модель местного самоуправления в России не изучается. Она не раз была предметом анализа как в работах различных отечественных авторов, так и на многочисленных конференциях по проблематике МСУ. При этом можно отметить, что ее изучению в нашей стране активно способствуют немецкие специалисты. Немецкая система МСУ рассматривалась в рамках целого ряда российско-немецких научных и практических встреч и форумов, проходивших под эгидой двусторонних программ сотрудничества¹. Важную роль играет активно развивающееся партнерство городов, которое естественным образом выдвинуло в центр рассмотрения вопросы муниципального управления в Германии и России.

И тем не менее изученность немецкой модели МСУ в России вряд ли можно признать вполне достаточной. Она изучалась преимущественно с правовой точки зрения в рамках отраслей государственного и муниципального права². Главный интерес был направ-

¹ Обширная информация об этих программах представлена на сайтах: фонда Конрада Аденауэра (www.kas.de), фонда Фридриха Эберта (www.fes.de), Германского института урбанистики (www.difu.de и www.kommunalweb.de), Союза коммунальных наук (www.vfk.de), Федерального центра политического просвещения (www.bpb.de); коммунальных объединений: Германского союза городов (www.staedtetag.de), форумов по коммунальной тематике (www.kommforum.de) и др.

² См., например: *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002; и др.

лен на анализ законодательства различных уровней (федерального, земельного и муниципального) и механизмов его реализации применительно к МСУ. Естественно, данный подход позволяет проанализировать нормативно-правовые характеристики немецкой муниципальной модели, сопоставив их с подобными характеристиками российской, и сделать выводы. Вместе с тем вне поля зрения остается вопрос о том, чем обусловлен выбор самих законодательных моделей, что воздействует на их изменения в том или ином направлении. Другой распространенный подход – рассмотрение немецкой модели с точки зрения ее финансово-экономических и хозяйственных характеристик¹. Здесь также возникают хорошие возможности для экономических и статистических сопоставлений, выводов и даже определенных заимствований в сфере хозяйственной и финансовой организации системы МСУ.

В то же время подход к изучению немецкой модели МСУ с точки зрения политической науки у нас практически не представлен², это относится и к компаративистике³. Между тем изучение российского местного самоуправления и муниципальной политики с позиций политической науки происходит довольно активно. За последнее десятилетие осуществлен ряд интересных исследовательских проектов, опубликовано много статей и монографий⁴. До-

¹ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000; Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Бергиш Гладбах / Центр германских исследований, Институт Европы РАН. – М., 1997; и др.

² Некоторое исключение представляет работа: Михайлова А.А. Коммунальная социальная политика в ФРГ: Основные направления, механизмы реализации, акторы: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Саратов, 2006.

³ См.: Местное самоуправление: Теория и практика / Под ред. Люхтерханд Г. – М., 1997.

⁴ Среди работ этого направления прежде всего следует назвать: Третье звено государственного строительства в России / Под ред. Мацузато К. – Сарго, 1998; Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Под ред. Рыженкова С. – М., 1998; Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. Рыженкова С., Винника Н. – М., 1999; Центр – регионы – местное самоуправление / Под ред. Мохтерханд Р., Михалёвой Г., Рыженкова С., Люхтерханд Я. – М.; СПб., 2002; Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: Генезис и институциональные эффекты. – Курск, 2004; Тихонов А. Местное самоуправление и местная автономия в современной России. – М., 2004; Автономия или контроль? Реформа

полнительным стимулом стала реформа местного самоуправления, осуществляющаяся в России после 2003 г.

В связи с этим представляется полезным обратиться к сравнительному политическому анализу российской и немецкой моделей местного самоуправления. Учитывая объем статьи и степень разработанности вопроса, мы не предполагаем придерживаться строгой сравнительной методики *cross-national studies*. Речь пойдет об общем сопоставлении процессов становления моделей МСУ в двух странах и выделении отдельных сходств и различий в недавней истории и современном развитии этого института. Данной задачей определяется и дескриптивно-генетический метод анализа материала.

1. Исторические вехи политического развития МСУ в Германии и в России

1.1. Германия

Формирование сильной модели местного самоуправления в послевоенной Германии происходило в обстановке фактического краха немецкого государства – гитлеровской диктатуры Третьего рейха. Как отмечают некоторые авторы, в условиях экономического хаоса и распада государственности местные власти фактически были вынуждены первыми взять на себя функции по обеспечению элементарных условий выживания населения, преодоления разрухи, голода, решению проблем миллионов беженцев¹. С ними прежде всего были вынуждены сотрудничать и оккупационные власти, поскольку государственной администрации на центральном уровне просто не существовало, ее заменяла военная власть союзных держав. Союзники повлияли на формы организации местной немецкой власти – в британской зоне оккупации сложилась так называемая «северогерманская» модель местной власти (с сильным общинным

местной власти в городах России, 1991–2001 / Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб.; М., 2002; Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб., 2008. – 368 с. Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007; и др.

¹ *Wehling H-G.* Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart // Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung. – Bonn, 1994. – N 1. – S. 44.

советом), а в американской – «южногерманская» (с сильным бургомистром). Все это наложило отпечаток на процесс восстановления немецкой конституционной государственности в западных зонах страны. Он осуществлялся «снизу вверх» – от местных общин (коммун) и округов (союзов коммун) к землям и Федерации¹. Важную роль в восстановлении государства играли политики муниципального уровня. Видимо, нельзя считать случайным, что Федеративную Республику Германия первым возглавил Конрад Аденауэр – выходец из среды муниципальных политиков (начинал политическую карьеру как бургомистр Кёльна)².

Воссоздание немецкого государства осуществлялось на конституционно-правовых, демократических и федеративных принципах. Принцип самостоятельности, демократичности и ответственности местного самоуправления был одним из них. Он вошел в состав Основного закона ФРГ (ст. 28) в следующем виде: «...в общинах и общинных округах народом на основе всеобщих, прямых, равных и тайных выборов создается представительный орган... В общинах в функции избранного органа может выступать общее собрание общины. Должно быть обеспечено право общин в рамках закона регулировать под свою ответственность все дела местного сообщества»³. При этом на всех уровнях власти в Германии преимущество получила парламентская система с особой ролью представительных институтов в обеспечении функционирования правового государства. Конституция ФРГ была подчинена «строго репрезентативной концепции», отмечает один из немецких авторов⁴. О стремлении сформировать в Германии именно модель представительной демократии говорили и видные «отцы» Федеративной Республики. Например, первый президент ФРГ Теодор Хойсс видел опасность в прямой демократии или, как бы сейчас сказали, «демократии участия», считая, что ей «могут воспользоваться демагоги»⁵.

¹ *Laufer H.* Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn, 1992. – S. 51.

² *Gotto K.* Konrad Adenauer. – Bonn, 1992.

³ Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland. Beck-Texte im dtv. – Stuttgart, 1961. – S. 21.

⁴ *Bloeckenfoerde W.* Demokratie und Representatioin // Staat, Vefassung, Demokratie. – Berlin, 1992. – S. 379.

⁵ Aus der Politik und Zeitgeschichte. – Bonn, 1991. – N 23. – S. 5.

Отчасти это объяснялось синдромом демократии Веймарской республики, которая, как считали немецкие политики, стала «жертвой демагогии нацистов», повлиявшей на массы. Не следует забывать, что, создавая ФРГ, немецкие политики при поддержке западных союзников шли на раскол страны. Этой линии в тот период противостояла идея «единой нейтральной Германии», которую поддерживали СССР и часть политических сил на западе и востоке. Не исключалось, что созданию ФРГ как государства с представительной демократией могли противостоять апелляции к народному волеизъявлению о «единстве страны», базирующемуся на институтах прямой демократии.

В 50-е годы в ФРГ утвердилась система представительной многопартийной демократии и федеративного устройства. В этой системе управление в общинах рассматривалось двояко. Во-первых, как самоуправление местных сообществ, имеющее свою финансовую базу и действующее под свою ответственность в решении местных вопросов. Во-вторых, как нижний уровень трехступенчатой системы государственного управления: федерация – земля – община. В этом втором качестве управление в общинах входило в сферу компетенции земель. Земельные парламенты (ландтаги) принимали так называемые коммунальные конституции, регулирующие политико-правое устройство власти на коммунальном уровне (в общинах, общинных округах, городах) данной земли, а земельные правительства осуществляли надзор за управлением в коммунах.

Такой двойственный характер власти и управления на муниципальном уровне хорошо известен в теории местного самоуправления еще с XIX в. На этой основе выделились две теоретические школы, условно определяемые как «общественная теория» местного самоуправления и «государственная теория» самоуправления. Первую из них обычно больше связывают с французской политико-правовой традицией, а вторую – с немецкой. Немало сторонников «общественной теории» местного самоуправления было и среди теоретиков и практиков земского движения в России. В Германии зачинателем «государственной теории» является Генрих фон Цум Штайн, прусский государственный деятель начала XIX в., автор «Городского уложения» 1808 г., положившего начало местному

самоуправлению в тогдашней Пруссии¹. В дальнейшем ее сторонниками выступали многие немецкие правоведы и политики. Суть этой концепции заключается в том, что на самостоятельный по своей природе институт, связанный с местным сообществом, государство *возлагает* определенные функции. В сфере выполнения этих функций государство контролирует и даже административно подчиняет себе органы МСУ, но за их пределами местное самоуправление может действовать самостоятельно. Полномочия государства и МСУ разграничиваются правовыми нормами. Сторонники «государственной теории» были и среди российских земцев².

Модель самоуправления, утвердившаяся в ФРГ в 50-е годы, характеризовалась подобным управленческим дуализмом. Коммуны выполняли возложенные на них государственные функции и одновременно являлись самостоятельными самоуправляемыми сообществами. При этом, как отмечает известный современный немецкий автор Гельмут Вольман, государственно-административная компонента МСУ в тот период все же заметно превалировала над его автономией и общественным характером³. Это было связано с целым рядом обстоятельств. В частности, с давлением административно-бюрократических традиций немецкой политической и управленческой культуры, сохранявшихся в тот период; «осторожной», репрезентативной демократией, утвердившейся в республике; слабым представительством партийной политики на коммунальном уровне и пр.

Новая веха в развитии немецкого самоуправления была связана с мощной волной политических дискуссий, протестов и инициатив, охвативших политическую систему Западной Германии в конце 60-х – начале 70-х годов. Многочисленные политические и идеологические течения, их столкновения (студенческие бунты, движения протеста, непарламентская оппозиция, социальные движения и гражданские инициативы) приобрели столь широкий размах и силу, что их можно было бы «обобщенно назвать никак не

¹ Подробнее см.: *Wehling H-G. Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart // Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung.* – Bonn, 1994. – N 1. – S. 5–6.

² Подробнее см.: Муниципальная наука: теория, методология, практика. – М., 2003. – С. 48–56.

³ *Wollmann H. Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen // Aus der Politik und Zeitgeschichte.* – Bonn, 1999. – N 24/25. – S. 15.

меньше, чем *революцией участия* (partizipatorische Revolution), которая глубинно переформатировала самосознание граждан и понимание ими их роли в отношении государства и общества и означала перелом во всей политической культуре послевоенной Германии»¹. Переход в иное качество немецкой политики провозгласил в 1969 г. новый канцлер ФРГ Вилли Брандт², выдвинувший программу внутривнутриполитических реформ под лозунгом «Отважиться на большую демократию!»³.

В области местного самоуправления политические дискуссии в тот период в основном подвергали критике монополичный характер представительных институтов на коммунальном уровне, выражали сомнение в их легитимности и протест против непрозрачности и непроницаемости процессов принятия решений в коммунальных структурах власти. Многочисленные гражданские движения и инициативы требовали больше прав на политическое участие граждан в местном самоуправлении. По оценке специалистов, конкретных изменений в политико-правовых структурах местного уровня «революция участия» дала сравнительно немного. Но она изменила дух муниципальной политики в Германии, повлияла на вектор ее дальнейшего развития в направлении большей демократизации и политического участия граждан. В начале 70-х годов в ФРГ была проведена общенемецкая реформа местного (общинного) управления, резко сократившая число общин. Их общее число в стране путем упразднения малых общин было уменьшено в три раза – с 24 тыс. до примерно 8 тыс.⁴ Укрупнение общин позволило усилить проникновение на коммунальный уровень политических партий; способствовало политизации, институционализации политики в коммунах по аналогии с федеральной и земельной политикой и фактическому признанию за ними политико-правового статуса «политических систем» муниципального уровня⁵.

¹ Wollman H. Op. cit.

² Примечательно, что Брандт тоже прошел в своей политической карьере фазу «муниципального политика» – в 60-е годы был правящим бургомистром Западного Берлина. Хотя, строго говоря, Западный Берлин имел особый статус и формально не входил в систему муниципального управления ФРГ.

³ Wollman H. Op. cit.

⁴ Kommunalpolitik / Hrsg. Wollmann H., Roth R. – Opladen, 1999. – S. 175.

⁵ Faber H. Kommunale Selbstverwaltung // Alternativkommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. – Darmstadt, 1984. – S. 55.

В этом политическом качестве местное самоуправление явно утрачивало статус просто низового административного уровня региональной (земельной) власти. Административный компонент в нем заметно сокращался, а общественно-политический возрастал. Были расширены и права прямого участия граждан в принятии управленческих решений, хотя они носили в тот период в основном характер консультаций.

Следующей крупной вехой в развитии немецкой модели МСУ стало объединение Германии на рубеже 1990-х годов. Хорошо известно, что объединение проходило в режиме «поглощения» или распространения политической и правовой систем ФРГ на бывшую ГДР. Это облегчило становление местного самоуправления в восточных землях. Там оно фактически создавалось по уже готовым рецептам западногерманской модели и к тому же при масштабной экономической помощи «старых» земель и консультационной помощи западных специалистов. В то же время немецкие авторы отмечают, что определенное влияние «востока» испытала после объединения и вся система местного самоуправления в Германии¹. Прежде всего, это было влияние общего демократического подъема, вызванного «бархатной» революцией в ГДР, так что объединение страны происходило в обстановке усиления демократических тенденций. Они в меньшей степени затронули федеральную конституционную систему Германии, которая в основном осталась неизменной, но были весьма заметны на коммунальном уровне. В частности, под влиянием принятой в «новых» восточных землях коммунальной конституции, предусматривающей введение на муниципальном уровне широких прав граждан на прямое волеизъявление (местные инициативы граждан и референдумы), подобные нормы были приняты в начале 90-х годов и в большинстве «старых» земель. А в середине 90-х в городах и общинах Германии начался массовый переход к прямым выборам глав местного самоуправления (бургомистров) и коллегиальных исполнительных органов управления (ландратов). Этот процесс также связывают с влиянием демократических тенденций объединения, так как его распространение шло в основном с «востока» на «запад», от «новых» земель к «старым». Хотя и в самих «старых» землях вопросы о целесообразности перехода к прямым выборам глав МСУ дискутиро-

¹ *Wollman H. Op. cit. – S. 17.*

вались еще до объединения. Важную роль, например, сыграла дискуссия в крупнейшей земле ФРГ Северный Рейн – Вестфалии о введении прямых выборов бургомистров, проходившая с середины 80-х годов¹.

В этой земле действовала уже упоминавшаяся «северогерманская» модель местного самоуправления, ставящая в центр всей системы МСУ избираемый гражданами представительный орган – Совет общины. Совет избирал бургомистра, который руководил его работой, а также директора общины, который руководил администрацией и хозяйством общины. Этот порядок был зафиксирован до объединения в коммунальных конституциях большинства западногерманских земель. Исключение из него составляли коммунальные конституции двух южных земель – Баварии и Баден-Вюртемберга, в которых была введена так называемая «южногерманская» модель. Она предусматривала помимо выборов Совета общины прямые выборы бургомистра, который становился председателем Совета и одновременно возглавлял администрацию и хозяйственное управление общины. Кроме этих двух базовых моделей в ряде земель имели место еще две модели МСУ – «магистратная» (Совет общины избирает коллегиальный орган управления – магистрат) и «бургомистерская» (избранный Советом бургомистр руководит администрацией, но не возглавляет Совет)². Они не имели большого распространения, но с «северогерманской» моделью их роднило отсутствие прямых выборов главы общины. Так что все три модели, кроме «южногерманской», с теми или иными особенностями отличались доминированием представительной власти на муниципальном уровне.

Дискуссии в земле Северный Рейн – Вестфалия, в конце концов, привели к изменению ее коммунальной конституции. В 1994 г. в нее были введены прямые выборы глав МСУ, что означало фактический демонтаж прежней «северогерманской» модели и переход к «южногерманской». Вслед за этой землей, а также «новыми» восточными землями модель прямых выборов бургомистров была введена в середине 90-х годов в коммунальные конституции большин-

¹ Kost A. Nordrhein-Westfalen // Die deutschen Laender / Hrsg. Wehling H-G. – Opladen, 2002. – S. 190.

² Подробнее см.: Wehling H-G. Unterschiedliche Kommunalverfassungen // Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung. – Bonn, 1994. – N 1. – S. 15–28.

ства других «старых» земель. «Южногерманская» модель, таким образом, утратила в своем наименовании локально-территориальную привязку и превратилась в модель организации местного самоуправления в большинстве общин страны¹. Следует также отметить, что в ходе дискуссий о введении этой модели МСУ выдвигались в основном два рода аргументов – «политико-идеологические» и «управленческие». К первым относились аргументы о реформе «жесткой» репрезентативной модели местной власти через расширение прямой демократии в местных сообществах, обеспечиваемой в том числе и прямыми выборами глав общин, ко вторым – тезисы об «улучшении управляемости» посредством прямого избрания «сильного бургомистра» и устранения «двухголовой» системы коммунального управления (бургомистр – управляющий директор). Удельный вес этих аргументов в разных местах был различен. В то же время было очевидно, что введение этой модели в целом способствовало политическому усилению местного самоуправления в Германии, активизации коммунальной политики, развитию в ней общественно-политических компонентов.

Последней по времени тенденцией в коммунальной политике Германии конца 90-х – начала 2000-х годов стал поиск ответов на усиление европеизации и глобализации экономической, социальной, политической жизни, в том числе и на местном уровне. На том, какие процессы и решения имеют место в этой связи в немецкой системе МСУ, мы остановимся в следующей главе.

1.2. Россия

Современная система местного самоуправления в России начала складываться на рубеже 1990-х годов. С историей немецкой модели ее роднит то, что этот процесс шел в обстановке нарастающего кризиса, а затем и распада советской государственности. Разумеется, в случае с Россией речь не шла о полном крахе предшествующей государственности, как в послевоенной Германии. Это, скорее, был глубокий кризис государства, связанный с ослаблением, а затем и крушением одной из его важнейших составляющих – «вертикали» партийной власти КПСС. В то же время центральные

¹ *Wollmann H. Op. cit. – S. 21.*

государственные органы и административные структуры государственной власти на местах в основном сохранялись. Тем не менее вся политическая система страны находилась в этот период в состоянии динамических изменений и неопределенности.

Становление местного самоуправления происходило на первых порах посредством расширения компетенции местных советов, определения сферы их самостоятельных задач и введения их управленческой автономии при одновременном создании предпосылок для демократических, свободных и конкурентных выборов в местные органы власти. Но эта самоуправленческая тенденция развивалась не в вакууме. Ей противостояла советская традиция централизации, направленная на сохранение административного контроля над местными советами и подчинение их вышестоящим органам исполнительной власти. За противостоянием этих тенденций скрывалась в тот период борьба политических сил, представленных лагерями «реформаторов» и «консерваторов». Соотношение сил между ними, по крайней мере до августа 1991 г., было неопределенным. Поэтому в целом вариант муниципальной реформы, предпринимавшийся в 1990–1991 гг. и воплощенный в Законе об МСУ от 6 июля 1991 г., обычно характеризуется как «половинчатый» или «компромиссный»¹. С одной стороны, он провозгласил местное самоуправление, его самостоятельность и автономию, с другой – сохранял элементы прежней иерархической системы административного управления советского периода.

Новая ситуация в становлении российской модели МСУ возникла после августа 1991 г. Прежде всего, она определялась изменением политики центральной власти. Оказавшись у власти в центре в результате провала августовского путча, «реформаторы» сменили стратегию продвижения реформ «снизу» и демократизации имеющихся институтов на стратегию радикального реформирования институтов «сверху». Президент и возглавляемое им пра-

¹ Тихонов А. Местное самоуправление и местная автономия в современной России. – М., 2004. – С. 79; Волльманн Г. Варианты институциональной трансформации социалистических стран: восстановление местного самоуправления в Восточной Германии, Венгрии, Польше и России // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2-х т. – СПб.; М.; Берлин, 2003. – Т. 2. – С. 161; и др.

вительство взяли курс на ликвидацию всей системы советов – от Верховного до местных. Это означало полную смену вектора формирования системы МСУ в России. Теперь его предполагалось осуществлять не путем преобразования местных советов, а с «чистого листа» – посредством создания новых структур местной власти. При выработке ее базовых характеристик развернулась достаточно жесткая борьба политических сил, которые можно условно определить как «сторонников президента» и «сторонников Верховного Совета», а в контексте происходивших реформ – как «радикальных реформаторов» и «осторожных реформаторов». С точки зрения идеологии реформирования местной власти первые тяготели к более административному и централистскому варианту МСУ, вторые – к более автономному и демократическому. Хотя в отношении последних требуется уточнение. В идеологическом плане их взгляды были весьма пестрыми, включающими идеи как автономии местной власти, так и сохранения ее зависимости от вышестоящих советов¹.

Зримым свидетельством курса «радикальных реформаторов» в отношении МСУ стала отмена под предлогом угрозы «номенклатурного реванша» выборов глав администраций местных советов осенью 1991 г. Вместо избрания главы местных администраций были назначены главами региональных администраций, в свою очередь, фактически назначенных президентом. Местная власть, таким образом, явно встраивалась в административную «вертикаль». Однако борьба политических сил в период 1991–1993 гг. не позволила «радикальным реформаторам» закрепить в политической системе административно подчиненную модель МСУ. В результате политики сложных уступок и компромиссов, которую была вынуждена вести президентская власть в отношении различных политических сил и групп интересов в условиях жесткого противостояния с Верховным Советом, в ст. 12 новой Конституции России был закреплен принцип самостоятельности и демократического характера МСУ².

¹ Подробнее об идеологии российской реформы МСУ см.: Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001 // Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб.; М., 2002. – С. 55–57.

² Обстоятельства разработки конституционного положения МСУ см.: Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб., 2008. – С. 63–66.

Это не означало радикального поворота в политике исполнительной власти по отношению к местному самоуправлению, перехода к активной поддержке автономии и демократии на местном уровне. Прежний курс на административное подчинение сохранялся. Разгон местных советов в октябре 1993 г. был особенно показательным. Об этом же свидетельствовали и дискуссии вокруг рамочного закона о МСУ, которые развернулись после принятия Конституции, и сама практика формирования местной власти в тот период.

И тем не менее закрепленный в Конституции принцип самостоятельности и демократичности МСУ позволил определенным образом изменить ситуацию вокруг становления этого института в российской политике. Принятый в 1995 г. Федеральный закон о МСУ в целом сохранил вышеназванный конституционный принцип, дав импульс началу в МСУ тех процессов, которые затем были названы некоторыми авторами «муниципальной революцией»¹. Под этим, возможно, несколько амбициозным термином обычно понимают совокупность событий и процессов, связанных с принятием и реализацией Закона о местном самоуправлении, которые привели в 1995–1997 гг. к созданию в России местной власти, по базовым критериям соответствующей российской Конституции и Европейской хартии местного самоуправления. Последнее было подтверждено ратификацией Россией этой Хартии в апреле 1998 г. Таким образом, сложный процесс формирования новой российской модели местного самоуправления, начатый в 1991 г. после отказа от усовершенствования прежней советской модели, казалось бы, благополучно завершился. Но, к сожалению, такое позитивное резюме по поводу периода «муниципальной революции» вряд ли возможно.

Практически сразу вслед за подъемом муниципального строительства последовал откат, получивший у некоторых авторов название «муниципальной контрреволюции» или, по аналогии с земской контрреформой 1890–1892 гг., «муниципальной контрреформы»². Этот процесс охватил муниципальную систему в конце

¹ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. Рьженкова С., Винника Н. – М., 1999. – С. 29–30.

² Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / Гельман В., Рьженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб., 2008. – С. 81–98.

90-х годов, но особенно усилился в 2000-е годы. На первых порах он означал фактическое снижение муниципальной автономии ввиду «регионализации» муниципальной политики, приводившей к росту политической зависимости местного самоуправления от региональной власти. А затем в дело вступили интересы центра, направленные на «наведение порядка» и укрепление административной «вертикали». Сравнительно легкий переход от «муниципальной революции» к «муниципальной контрреволюции» во многом объясняется тем, что строительство новой модели МСУ в России не опиралось на мощное общественное движение «снизу», а определялось соотношением сил и конфигурацией элитных коалиций в российской политике. Как при принятии Конституции, так и при принятии Закона о МСУ относительно благоприятный для местной автономии и демократии исход был обеспечен ситуационными интересами основных политических игроков. Центр, например, был заинтересован в какой-то момент в сдерживании автономии регионов посредством роста автономии муниципалитетов, а экономические интересы «реформаторов» диктовали «сброс» на муниципальный уровень полномочий по решению сложных социальных проблем. Но при этом «сильная» модель МСУ не была обеспечена экономически. Полученные полномочия не имели достаточного финансирования, что подрывало эффективность созданной на местах модели МСУ и способствовало ослаблению ее поддержки. Изменение соотношения сил в политике на рубеже 2000-х годов изменило и расклад сил вокруг муниципальной власти. Относительно «сильная» модель МСУ потеряла политическую поддержку, а кратковременная «муниципальная революция» сменилась «муниципальной контрреволюцией».

2. Современные тенденции развития МСУ

2.1. Германия

С конца 90-х годов важнейшим вектором развития немецкой модели МСУ становится поиск ответов на вызовы глобализации и европеизации. В экономической политике эти вызовы, как правило, связываются с переходом капиталистической экономики от так называемой «организованной» или «кейнсианской» модели к «неоли-

беральной» или «дерегулируемой»¹. Это влечет за собой глубокую перестройку финансово-экономических, деловых, политико-административных структур на всех уровнях, включая уровень муниципалитетов. В сфере действия МСУ это затрагивает множество аспектов. Основной тенденцией коммунального управления становится «дерегуляция» или сокращение регулирующего вмешательства публичной власти в социально-экономические процессы. Усиливаются дерегуляция и приватизация, направленные на передачу выполнения общественных функций от коммунальных структур частным фирмам и ассоциациям. Прежнее публичное управление в коммунах, как отмечают немецкие авторы, все больше превращается в «коммунальный менеджмент»², напоминающий корпоративное управление. Эта модель управления придает местному сообществу сходство с корпорацией или концерном, нацеленным на максимизацию прибыли и победу в конкурентной борьбе. Тем самым достигается задача повышения конкурентоспособности немецких общин и городов в условиях усиления глобальной конкуренции. Эта задача для муниципалитетов формулируется и в коммунальной политике Евросоюза, которая все активнее воздействует на адресатов в странах ЕС.

Фиксируя эти тенденции и процессы, немецкие политики и специалисты вместе с тем отмечают и проблемы, которые порождаются на муниципальном уровне в результате такого развития событий. В частности, указывается на обострение финансовых проблем в немецких коммунах³. Неолиберальная политика дерегуляции, включающая снижение налогового бремени для предпринимательских структур, ведет к сокращению доходов коммун, ухудшению их финансового положения. Осложняется исполнение ими ряда традиционных общественных услуг, ухудшается состояние созданной на коммунальном уровне социальной инфраструктуры и т.д. Другая часто отмечаемая проблема касается состояния демократии на му-

¹ Gerlach I. Der schlanke Staat – Perspektiven der Deregulierung // Politik und Verwaltung nach der Jahrhundertswende / Hrsg. Konegen N., Kevenhoerster P., Woyke W. – Opladen, 1998.

² Raschke M., Schubrt K. Quo vadis «Konzern-Stadt»? – Das Beispiel Muenster // Kommunen in Not / Hrsg. Robert R., Kevenhoerster P. – Munster; N.Y., 2004. – S. 227.

³ Kommunen in Not / Hrsg. Robert R., Kevenhoerster P. – Munster; N.Y., 2004.

ниципальном уровне¹. Активное участие частных структур в исполнении общественных функций, их влияние на выработку и принятие решений на коммунальном уровне подрывают демократическую легитимность муниципальной политики. В нее оказываются активно вовлечены уже не только демократически избранные органы местной власти и гражданские инициативы, но и множество акторов, не имеющих демократической легитимации. В этом ле принимаемые решения становятся менее легитимными, менее транспарентными, менее контролируемы местным сообществом. Называются и многие другие проблемы, в том числе фрагментация политики под влиянием частных интересов, демонтаж социальных программ, дефицит информации и компетентности, давление на местные сообщества образцов глобальной культуры, вызывающее ответную реакцию, и пр.

Естественно, что осознание вызовов и проблем побуждает к поиску соответствующих решений. В связи с этим в публикациях немецких авторов можно отметить тенденцию к поиску достаточно осторожных и сбалансированных решений по адаптации сложившейся в Германии «социально ориентированной» модели МСУ к «неолиберальному» давлению глобализации и европеизации. Одной из часто встречающихся в литературе моделей адаптации является концепция «сетей компетенции»². Она исходит из необходимости встраивания немецких коммун в «сети компетенции», которые формируются вокруг решения наиболее перспективных и инновационных технологических задач, позволяющих повысить международную конкурентоспособность. Сети характеризуются инновационным подходом и многообразием участвующих акторов, включающих предпринимателей, финансистов, органы местной власти, учебные и научные учреждения, общественные ассоциации. Задачи «сетевой» политики заключаются в поддержании сотрудничества всех местных акторов «сети», мобильном и гибком развитии компетенции, обеспечивающем экономический рост, занятость и конкурен-

¹ Zimmer A. *Verwaltungsmodernisierung zwischen New Public Management und aktiver Buergergesellschaft // Politik und Verwaltung nach der Jahrhundertwende / Hrsg. Konegen N., Kevenhoerster P., Woyke W. – Opladen, 1998.*

² Хаусберг Б. Концепция и практика «сетей компетенции» // Муниципальные и региональные процессы в эпоху глобализации и европеизации / Под ред. Виткемпера Г.В., Авдонина В.С. – М., 2006.

тоспособность. Другая стратегия иногда определяется как «общественный конкурентный город»¹. В ней выделяются «жесткие» (транспорт, трудовые и финансовые ресурсы и др.) и «мягкие» (культура, досуговая среда, имидж) факторы местных преимуществ. Местная власть обеспечивает концентрацию этих ресурсов для повышения конкурентоспособности коммун и одновременно организует работу по достижению лояльности граждан. При этом свободный доступ к общественным услугам, влияние гражданских инициатив и общественных ассоциаций должны сохраняться. Еще одно направление стратегий (адаптации) – усиление присутствия немецких коммун на европейском уровне. Многие проблемы, с которыми сталкиваются коммуны, имеют происхождение и поддаются решению лишь на значительно более высоких уровнях. Меры и стратегии их решения все чаще формулируются даже не на общенациональном уровне, а в Брюсселе – в рамках политики Евросоюза. Это заставляет коммуны действовать через европейские институты, формируя там коалиции влияния, обеспечивающие при выработке европейской политики учет их интересов. В европейских структурах немецкие коммуны в союзе с общинами других стран Европы в основном отстаивают свойственную для них «социальную» модель местной политики перед лицом «неолиберальной» и конкурентной политики, проводимой ЕС. Это не значит, конечно, жесткого противостояния, а нацелено, скорее, на выработку компромиссов. «Неолиберальная» политика, которая, как отмечают некоторые немецкие авторы, имеет англо-американские корни, должна быть адаптирована с учетом европейской модели местной демократии, гражданского участия и автономии, сложившейся в предшествующий период.

2.2. Россия

В России основной тенденцией в сфере МСУ в 2000-е годы стало усиление административно-бюрократической компоненты в духе упоминавшейся выше «муниципальной контрреформы». Она отвечала общей политической линии данного периода, связанной с

¹ Хайнц В. Немецкие города и глобализация // Муниципальные и региональные процессы в эпоху глобализации и европеизации / Под ред. Витткемпера Г.В., Авдониной В.С. – М., 2006.

централизацией управления и строительством «вертикали» власти. По мере реализации этой политики и усиления контроля над регионами центр был все менее заинтересован в поддержке муниципальной автономии в качестве противовеса власти регионов. Логика усиления централизации требовала выстраивания единой административной «вертикали», пронизывающей все уровни власти от центра до муниципалитетов. По мнению ряда авторов, именно этим замыслом в значительной мере вдохновлялась реформа местного самоуправления, запущенная в России после 2003 г. и пришедшаяся в основном на второй срок правления Путина¹. Практика реализации реформы в определенной мере это подтверждает. Автономия МСУ в этот период в ряде существенных аспектов сократилась, местная демократия по ряду параметров – тоже². Наиболее показательны в этом плане были такие решения, как введение менеджерской системы управления на муниципальном уровне, а также стимулирование отмены прямых выборов глав МСУ, особенно в крупных муниципалитетах. И то и другое привело к усилению давления региональной власти на МСУ и сокращению местной демократии, но не способствовало заметному повышению эффективности управления. В ряде мест данные мероприятия реформы обусловили рост конфликтности и нарушений внутри самой муниципальной власти, по сути, осложнив решение управленческих и хозяйственных проблем³. Далеко не благоприятными для самостоятельности МСУ были и бюджетно-финансовые аспекты реформы, которые в еще большей мере, чем прежде, ставили уровень самостоятельности местной власти в зависимость от финансовых поступлений с более высоких уровней властной «вертикали».

Конечно, муниципальная реформа была многоплановой, и ее нельзя свести только к упомянутым моментам, ослаблявшим самостоятельность и демократию на местах. Реформа вводила более

¹ См., например: *Тихонов А.* Местное самоуправление и местная автономия в современной России. – М., 2004; *Ланкина Т.* Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа, 2000–2004. – М., 2005. – Т. 2. – 233 с.; и др.

² См., например: Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб., 2008. – 368 с.

³ Большой резонанс, например, имели конфликты вокруг мэров городов в Самаре, Волгограде, Воронеже, Нижнем Новгороде, Владивостоке, Рязани и других местах.

четкое разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Более строгий контроль за муниципальными финансами повышал ответственность местной власти в сфере предоставления услуг и обеспечения публичности. Реформа расширила сферу действия МСУ, вводя самоуправление на уровне небольших поселений, в которых власть «особенно близка населению». Но, по оценке наблюдателей, все это не меняет общих административной, централистской и технократической тенденций, воплощаемых реформой¹. А главной ее жертвой оказывается модель самоуправления в крупных городах. Именно в этих центрах с высоким потенциалом модернизации административное давление «вертикали», ограничивающее самостоятельность и демократию, оказывается наиболее сильным². В последние годы, например, несколько раз с трудом отбивались попытки активных деятелей муниципальной реформы добиться отмены выборности глав МСУ в крупных городах, заменив их назначением по решению губернаторов³.

Тенденция к централизации и усилению контроля за МСУ проявляется и помимо собственно муниципальной реформы. Конституционные гарантии автономии МСУ не позволяют выстроить чисто административную «вертикаль» его подчинения, поэтому усиление контроля обеспечивается, помимо прочего, и политическими методами. На муниципальном уровне в последнее время стала внедряться система партийных выборов. Сама по себе «партизация» муниципальной политики, как показывает, в частности, вышеприведенный пример Германии, может способствовать развитию политики и демократии на местном уровне. Но в российском случае этот процесс сталкивается с доминированием в партийной

¹ Общие оценки реформы см.: *Ланкина Т.* Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа, 2000–2004. – М., 2005. – Т. 2.; *Пузанов А., Рагозина Л.* Отчуждение местной власти // Pro et contra. – М., 2007 – № 1. – С. 72–84; и др.

² Т. Ланкина, например, пишет: «Разработчики реформы очень озабочены в толстовско-славянофильском стиле демократией в умирающей российской деревне, лишая при этом этого же права миллионы людей, живущих на более важных по своему экономическому статусу урбанизированных территориях» (*Ланкина Т.* Указ. соч. – С. 260).

³ Подробнее см.: *Макаркин А.* Мэры: борьба за независимость // Pro et contra. – М., 2007. – № 1. – С. 23–27.

системе, в том числе и на муниципальном уровне, находящейся под контролем чиновников «партии власти», что дополнительно усиливает структуры политико-административного контроля¹.

На фоне укрепляющейся в сфере российского МСУ тенденции администрирования и централизации воздействие на нее факторов глобальной конкуренции и «неолиберальной» адаптации, о которых мы упоминали в связи с тенденциями в коммунальной политике Германии, является существенно менее значимым и показательным. Тенденции в известном смысле даже противоположны. Российская система МСУ стремится, прежде всего, адаптироваться к административной «вертикали», а не к «неолиберальной» глобальной конкуренции. И тем не менее полностью исключать наличие подобных тенденций в муниципальной сфере в России не следует. На уровне местной власти, особенно в крупных городах, все чаще затрагиваются проблемы привлечения инвестиций, миграции, разработки местных имиджей, либерализации сферы оказания общественных услуг и т.д., которые обычно связывают с влиянием глобальной конкуренции. Ряд отечественных авторов даже полагают, что эти тенденции в российских городах нарастают, приводя к коренным изменениям в управлении их развитием². В то же время развитых концепций политики адаптации муниципалитетов к конкурентной среде в условиях нынешних реалий российской модели МСУ пока не предложено.

3. Выводы

Проведенное сопоставление истории политического развития МСУ в Германии и России и их современных тенденций позволяет предложить некоторые предварительные выводы и оценки.

Отличие от России в Германии демократизация и децентрализация в послевоенный период, «революция участия» в 60–70-е годы, демократический подъем начала 90-х, связанный с объединением страны, были теми импульсами «снизу», которые способствовали становлению немецкого местного самоуправления как демократического

¹ Подробнее о партийных выборах на муниципальном уровне см.: *Кынев А.* Муниципальные выборы по новым правилам // *Pro et contra*. – М., 2007. – № 1. – С. 30–42.

² *Смирнягин Л.* Трудное будущее российских городов // *Pro et contra*. – М., 2007. – № 1. – С. 56–71.

и самостоятельного института, характеризующегося высоким гражданским участием, политической активностью, эффективностью в решении местных вопросов и выполнении государственных задач.

В России история становления местного самоуправления продемонстрировала явный дефицит подобного общественного давления «снизу». Заметный всплеск этой активности наблюдался лишь в краткий период конца 80-х – начала 90-х годов. Но в силу особенностей социально-экономического и политического развития в этот период он не привел к созданию устойчивых институциональных рамок для формирования демократического, самостоятельного и эффективного местного самоуправления в России. В дальнейшем развитие МСУ проходило уже в отсутствие политического давления «снизу», определялось изменениями в соотношении сил и борьбой различных групп в политической элите. Это предопределило «рванный», неустойчивый ритм становления местного самоуправления. Для него были характерны колебания от относительно благоприятного для муниципальной политики периода так называемой «муниципальной революции» до отката, означавшего усиление тенденций сокращения муниципальной автономии и демократии.

Второй момент, отличающий историческое развитие МСУ в Германии и России, связан с характером федерализма в этих странах. В Германии давно сложилась система так называемого «кооперационного» федерализма, характеризующаяся отношениями политического «переплетения» (*Verflechtung*) между центром и регионами. В его рамках муниципальный уровень и отношения с ним прочно закреплены в компетенции земель. А в землях они отрегулированы так называемыми «коммунальными конституциями». Помимо земель федеральный центр фактически лишен возможностей правового воздействия на муниципалитеты. Это исключает использование центром муниципального уровня в инструментальных целях в отношениях «центр – регион».

В России же ситуация иная. Здесь регулирование МСУ «распределено» между регионами и центром. При этом в сфере федеративных отношений определенная устойчивая модель еще не сложилась. В последнее десятилетие она заметно колебалась между «федерализацией» (ослаблением центра и усилением автономии регионов) и «централизацией» (усилением центра и ослаблением регионов). В этих условиях федеральный центр имел возможность

использовать политику в отношении муниципального уровня в качестве одного из инструментов своей политики в регионах. Строительство МСУ не раз оказывалось в зависимости от отношений центра и регионов, что дополнительно усиливало его политическую неустойчивость.

Третий момент связан с различиями экономических и финансовых условий, в которых формировались модели МСУ. В Германии политическое развитие в коммунах проходило в основном на фоне экономического роста и становления «социального государства», что давало муниципальной политике значительные экономические ресурсы и повышало ее эффективность. В России же это развитие почти все время проходило в условиях углубляющегося экономического кризиса, жесткой борьбы за ресурсы между различными уровнями власти и демонтажа «социального государства» советского типа. Это предопределяло острую нехватку средств на муниципальном уровне, снижение его эффективности и ослабление политической поддержки.

В целом эти различия привели к формированию отличающихся по своему политическому статусу, качеству и эффективности моделей местного самоуправления. В Германии она характеризуется устойчивой местной автономией, развитой демократией и гражданским участием, высокой управленческой эффективностью. В России модели МСУ, напротив, свойственны снижение автономии, неразвитая демократия и низкая эффективность.

Современные тенденции в развитии этих моделей в известном смысле противоположны. В Германии на фоне усиления «неолиберальных» тенденций глобализации и европеизации система МСУ в целом охвачена процессами децентрализации, плюрализации, либерализации, дерегуляции и т.д. А в России – наоборот, фиксируются тенденции к централизации, усилению административного регулирования и контроля. И тем не менее анализ современных тенденций развития немецкой модели МСУ для осмысления муниципальной политики в России представляется важным. Прежде всего, это имеет значение для развития самоуправления в крупных городах, потенциал которых в наибольшей мере обращен к современным реалиям и мировым процессам.

К. РОСС*

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ И ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ В РОССИИ [Перевод]

Когда Путин пришел к власти в 2000 г., многие политологи, изучающие Россию, поддерживали проводимые им реформы, оценивая их как необходимое противодействие анархии и хаосу ельцинских времен. Однако вскоре мнение ученых изменилось на противоположное, и мало кто верил в демократичность его намерений. В данной статье я доказываю, что проблема, которая стоит сегодня перед исследователями, касается не столько определения особенностей российской демократии, сколько ответа на вопрос, какая разновидность авторитаризма установилась в России. Я полагаю, что наиболее точным определением является предложенный Шедлером концепт «электоральный авторитаризм».

На мой взгляд, Российскую Федерацию можно охарактеризовать как «электоральную автократию»; насаждаемый Путиным авторитаризм пришел на смену локальным авторитаризмам, процветавшим в регионах при Ельцине. Медленно, но верно административные

* Предлагаемая статья написана автором специально для «Политической науки». Камерон Росс – известный британский политолог, профессор Университета Данди в Шотландии. Работы К. Росса, в том числе и по проблемам российского федерализма и локальной политики, неоднократно переводились на русский язык. Например, статья К. Росса «Федерализм и демократизация в России» (перевод М. Красновой) предполагалась к публикации в «Казанском федералисте» в 2007 г.

С разрешения автора публикуется сокращенный перевод, в частности, исключены приводимые на основе известных российских источников и публикаций многочисленные данные о количестве кандидатов, баллотировавшихся на выборах в органы МСУ и на посты глав муниципалитетов, об их процентном соотношении в разных регионах страны и т.п. – *Прим. пер.*

ресурсы центра одолели административные ресурсы регионов, особенно после того, как Путин стал назначать губернаторов. Контроль губернаторов над региональными администрациями, судебной властью и избирательными комиссиями, который был при Ельцине, сменился контролем центра, сопровождающимся прямым и явным вмешательством президентской администрации в ход региональных избирательных кампаний. В свою очередь, во многих регионах губернаторы, назначенные Путиным, стали контролировать муниципальные выборы.

В литературе, посвященной муниципальной политике, нередко высказывается мнение о том, что высокий уровень децентрализации и локальной автономии обязательно ведет к упрочению уровня демократии. Но, как утверждает Л. Пратчетт, отношения между демократией и автономией более сложные¹. Увеличение автономии не ведет автоматически к росту демократии. По словам А. Розенбаума, «обладая некоторой независимостью и автономией, люди могут вести себя как очень хорошо, так и очень плохо, быть как толерантными, так и нетерпимыми, проявлять как благородство, так и низость. Как только появляется больше места для индивидуальных действий, создаются новые возможности и для людей, ведущих себя хорошо, и для тех, кто ведет себя плохо»².

Далее я намерен показать, что локальные элиты в России чаще используют свои полномочия, стимулируя авторитаризм, а не демократию. Более того, как я уже отмечал выше, увеличение автономии субъектов РФ усиливает авторитаризм на локальном уровне. Наиболее ярко это проявляется в этнических республиках, демонстрирующих многочисленные нарушения федерального законодательства и авторитаризм.

Выдвижение кандидатов и участие избирателей

В 2003 г. был принят Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому количество му-

¹ *Pratchett L.* Local autonomy, local democracy and the «new localism» // *Political studies.* – Oxford, 2004. – Vol. 52. – P. 373.

² *Rosenbaum A.* Democracy, governance and decentralisation // *Democracy, decentralization and development* / Ed. by Valsan E.H. – Brussels, 1999. – P. 12.

ниципальных образований (МО) выросло более чем в два раза – с 12 000 до 24 210. Количество сельских поселений увеличилось с 9192 до 19 904, городских поселений возросло более чем в четыре раза – с 461 до 1745. Появились 1801 новый муниципальный район и 522 новых городских округа. Возникли 236 внутригородских муниципальных образований в городах федерального подчинения – Москве и Санкт-Петербурге¹.

Выборы во вновь созданных муниципальных образованиях проходили с марта 2004 г. по декабрь 2005 г. В общем, избирательная кампания велась в 19 266 старых и новых муниципальных районах. В ходе этого электорального цикла было избрано 198 815 депутатов в местные органы власти (включая 119 358 во вновь созданные МСУ) и 13 655 глав муниципальных образований (в том числе 8644 во вновь образованных муниципальных образованиях)².

Учитывая значительное количество выборов на протяжении 2004–2005 гг., неудивительно, что во многих регионах властям было сложно убедить людей баллотироваться в кандидаты. Как отмечает Т. Ланкина, «во многих регионах, особенно в сельской местности, снижение интереса к голосованию или баллотированию в местные органы вызывало серьезную озабоченность у региональных властей и местных избирательных комиссий, желающих наглядно продемонстрировать успешный ход реформ»³.

В общей сложности за 198 815 мест в представительные органы МСУ боролись 283 811 кандидатов, т.е. менее чем два кандидата на место (в среднем 1,42). Больше кандидатов баллотировались на выборах глав муниципальных образований. Здесь на 13 655 вакансий претендовали 37 715 кандидатов (в среднем 2,76)⁴.

¹ Данные на октябрь 2006 г. (Data as of October 2006). Цит. по: Wollmann H., Gritsenko E. Local self-government in Russia: between decentralization and recentralization // Ross C., Campbell A. Federalism and local politics in Russia. – L.; N.Y., 2008. – Готовится к печати.

² Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах / Под ред. Демьянченко Л.Ф. – М., 2006. – С. 8.

³ Lankina T. New system weakens municipalities // Russian regional report. – Wash., 2005. – Vol. 10, N 17. – P. 1.

⁴ Непрямые выборы глав администраций имели место почти в половине муниципалитетов (6000). – *Прим. авт.*

В Рязанской области в среднем 1,5 кандидата боролись на выборах в представительные органы МСУ и 3 кандидата на выборах глав МО, в Архангельской области соотношение составило 1,7 и 3,4 кандидата, в Волгограде – 2 и 3 соответственно.

Тем не менее в Татарстане 80% всех кандидатов были безальтернативными¹; подобные случаи наблюдались во многих сельских поселениях Архангельской области, Республики Якутия, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа². В Саратове, где было в среднем 1,8 кандидата на выборах в представительный орган, в 10 округах выборы не состоялись, причиной тому послужили дефицит кандидатов, низкая явка избирателей, преобладающее количество проголосовавших «против всех»³.

В Архангельской области спустя пять дней после начала избирательной кампании было зарегистрировано всего 16 кандидатов на 202 места главы и 481 кандидат на 1861 вакансию в представительные органы, а в Плесецком и Няндомском муниципальных районах вообще не было зарегистрировано ни одного кандидата! Кажется, что региональные администрации без всякого энтузиазма отнеслись к созданию новых образований, бросающих вызов их полномочиям, и не очень старались привлечь граждан на выборы⁴. В Республике Саха только 199 кандидатов были зарегистрированы к концу августа, чтобы вступить в борьбу за 4462 места в представительные органы МСУ. Во Владимирской области «в 96 из

¹ Выборы в главных городах Казани и Набережных Челнах были более конкурентными. См.: *Sharafutdinova G.* Municipal elections in Tatarstan: Old wine in new bottles? // Russian regional report. – Wash., 2005. – Vol. 10, N 18. – P. 4.

² *Рагозина Л.Г.* Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 г. – Вебсайт Института городской экономики. – Режим доступа: <http://www.urbaneconomic.ru>. – P. 5.

³ Данные по г. Рязань см.: *Авдонин В.* Рязанская область в 2005 г. – Режим доступа: <http://monitoring.carnegie.ru/2005/12/ryazan/avdonin-vladimir-ryazanskaya-oblast-v-2005-g/>. – P. 36. – Дата посещения: 28 января 2006 г. Есть также сайты электоральных комиссий: Рязань <http://www.ryazan.izbirkom.ru>, Архангельск <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru>, Волгоград <http://www.volgograd.izbirkom.ru>, Саратов и Саратовская область <http://www.saratov.izbirkom.ru>.

⁴ *Сенчукова Н.* Активнее всего голосовали в небольших городах // Вестник Избирательной комиссии Архангельской области. – Архангельск, 2005. – № 2 (12) – P. 11. – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru>. – Дата посещения: 9 июня 2007 г.

127 населенных пунктов за неделю перед выборами не было выдвинуто ни одной кандидатуры на пост мэра»¹.

В Ростовской области 7795 кандидатов соревновались за 4273 места в представительные органы МСУ (1,8 претендента на место) и 1640 кандидатов (в среднем 4 претендента) боролись за 408 постов глав администраций². Законодательное собрание Ростова, готовясь к выборам, приняло поправки к избирательному закону, существенно облегчающие условия регистрации кандидатов. Например, при регистрации кандидаты, выдвигающиеся из районов с населением менее 10 тыс. человек, были освобождены от необходимости предоставлять подписные листы или вносить избирательный залог. Кандидаты, баллотирующиеся от поселений, насчитывающих менее 5 тыс. жителей, освобождались от предоставления сведений о доходах и имуществе. Местная администрация была вынуждена пойти на более радикальные меры, разрешив безальтернативные выборы в городских и сельских поселениях. Безальтернативные выборы прошли в 15,8% электоральных округов, что, несомненно, сэкономило миллионы рублей, выделенных на проведение второго тура голосования, но подобная циничная политика едва ли может вызвать позитивные изменения, необходимые для развития подлинной демократии³.

Что касается интереса избирателей к выборам, здесь наблюдались противоположные тенденции. В некоторых случаях уровень избирательной активности более высокий, чем средний показатель по России, наводит на мысль об «управляемых выборах», т.е. выборах, ход и результаты которых контролировались или подтасовывались региональными и (или) местными властями. Например, средний показатель явки избирателей на выборы в сельских поселениях Башкортостана составил 97,44%, в Республике Саха – 81,6, в Чукотском автономном округе – 84,6, в Оренбурге – 81,2, в Агин-

¹ Regnum, 25 Aug. 2005. Цит. по: *Lankina T.* New system weakens municipalities // Russian regional report. – Wash., 2005. – Vol. 10, N 17. – P. 1.

² *Юсов С.В.* Реализация первого этапа реформы местного самоуправления на территории Ростовской области на выборах в органы местного самоуправления городских и сельских поселений муниципальных районов Ростовской области, сентябрь-октябрь 2005 г. – Ростов н/Д., 2006. – С. 7. В Ростовской области выборы прошли в сентябре-октябре 2005 г.

³ Там же.

ском Бурятском автономном округе – 80,1%¹. В Татарстане средний показатель явки избирателей достиг 87,6%, а в Атинском и Апастовском районах – 99%. Подобные данные напоминают показатели советской эпохи².

С другой стороны, во многих случаях, напротив, наблюдались крайне низкие результаты по участию избирателей. Следует подчеркнуть, что низкий уровень явки избирателей во многих случаях не только отражает апатию электората, он может сигнализировать о следующих настроениях: 1) убежденность в фальсификации выборов; 2) отсутствие подходящих партий или кандидатов; 3) местные органы власти не обладают реальной и эффективной властью. В данном случае важным дополнительным индикатором являются данные по голосованию «против всех». Если он неожиданно высок, то это значит, что российские граждане показывают свое недовольство единственным доступным способом.

В среднем на муниципальных выборах 2004–2005 гг. примерно 18,8% избирателей проголосовали «против всех». Однако во многих муниципальных образованиях этот показатель был значительно выше, а в некоторых случаях потребовалось провести новые выборы, так как «против всех» было подано большинство голосов избирателей³. В Саратовской области уровень такого протестного голосования варьировался от 2,5% в Ивантеевском районе до 17% в Балаковском. В Тульской области «против всех» проголосовали от 10,27% в Каменском районе до 22,5% в Кимове.

В том случае, если низкий уровень явки избирателей сочетается с высоким процентом проголосовавших «против всех», легитимность выборов оказывается под вопросом. Например, в Балаковском районе (Саратовская область) был относительно низкий уровень явки избирателей – 36,86% и относительно высокий процент протестного голосования – 17%. В Туле почти в каждом окру-

¹ Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах / Под ред. Демьянченко Л.Ф. – М., 2006. – С. 312–329.

² *Sharafudinova G.* Municipal elections in Tatarstan: Old wine in new bottles? // Russian regional report. – Wash., 2005. – Vol. 10, N 18. – P. 4.

³ Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах / Под ред. Демьянченко Л.Ф. – М., 2006. – С. 388.

ге низкая явка сочеталась с высоким процентом проголосовавших «против всех». В Кимове на выборы пришли только 21,57% избирателей, а «против всех» проголосовали 22,5%. Точно так же там, где явка избирателей была высокой, процент протестного голосования обычно ниже. В Питерском муниципальном районе Саратова на выборы пришли 72,85%, «против всех» проголосовали всего 5,76%.

Политические партии на местных выборах

В 2004 г. на территории РФ было зарегистрировано 1538 региональных и 5328 местных отделений партий. На муниципальных выборах 2004–2005 гг. наибольшую активность проявляли «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Родина». Меньшую степень активности показали региональные отделения Российской партии пенсионеров, Партии жизни, АПР, «Яблока» и Союза правых сил. В выборах участвовало также множество мелких партий, кандидаты которых набрали менее 1%. Тем не менее только 17% кандидатов в представительные органы МСУ и 8,9% баллотировавшихся на пост глав муниципальных образований были членами политических партий¹. Более того, из 198 815 избранных депутатов от политических партий было выдвинуто только 18,6%, а из 13 655 избранных глав администраций лишь пятая часть – 20,2%².

Партийное представительство было заметно выше в тех муниципальных образованиях, где выборы проходили по смешанной системе. Например, в выборах Томского городского совета принимало участие одиннадцать партий, и шесть из них преодолели избирателей порог.

Наиболее успешно из всех политических партий выступила «Единая Россия». Показатель партийной принадлежности среди мэров крупных городов выше среднего, при этом доминируют члены «Единой России». Исходя из биографических данных 70 мэров (занимающих этот пост на март 2007 г.) 62 человека – члены пар-

¹ Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах / Под ред. Демьянченко Л.Ф. – М., 2006. – С. 388.

² Подсчитано автором по данным: Реформа местного самоуправления в Российской Федерации: Итоги муниципальных выборов в 2004–2005 годах / Под ред. Демьянченко Л.Ф. – М., 2006. – С. 8, 10, 248–311, 376–377.

тии, из них 59 – члены «Единой России», двое – «Справедливой России», один – «Народной воли»¹.

В Тульской области, где 211 мест в представительных органах МСУ распределялись по пропорциональной системе, «Единая Россия» выиграла 79. Второе место заняла КПРФ, получив 44 места, остальные места распределились следующим образом: «Родина» – 39, ЛДПР – девять, «Патриоты России» – 18, АПР – 11, Союз правых сил – восемь.

Манипуляции и фальсификации выборов

Как отмечает Петров, «результаты выборов в России все чаще решаются не на избирательных участках, а в кремлевских коридорах, в залах суда и штабах избирательных комиссий»². Александр Лукин убежден, что на политической карте России доминирует «электоральный кланализм», а не электоральная демократия. Поэтому «выборы не означают способа отбора должностных лиц согласно закону, скорее это просто средство урегулирования споров среди посттоталитарных кланов, действующих вне правовой сферы»³. Сегодня официальные лица федерального уровня взяли на вооружение принцип, которым ранее руководствовались региональные диктаторы, – такие как Рахимов в Башкортостане и Шаймиев в Татарстане: «Не столь важно, как голосуют избиратели, важно – как их голоса будут подсчитаны». Как отмечает Прибыловский, «башкирская избирательная технология» стала излюбленным методом электоральных манипуляций при администрации Путина. Теперь оппозиционные кандидаты просто не допускаются до участия в выборах региональными (местными) избирательными комиссиями или судами либо снимаются с выборов в ходе избирательной кампании. Спецслужбы собирают компромат на политических деятелей. В ряде случаев это привело к тому, что губернаторы-

¹ Данные взяты автором из материалов, предоставленных Р. Туровским (Высшая школа экономики, г. Москва).

² Петров Н. Региональные выборы при Путине и перспективы российской электоральной демократии // Ponars policy memo. – Wash., 2003. – N 287. – P. 2.

³ Лукин А. Электоральная демократия или электоральный кланализм? Российская демократизация и теории транзита // Demokratizatsiya: The j. of post-soviet democratization. – Wash., 1999. – Vol. 7, N 1. – P. 108.

инкубенты добровольно покинули свои должности. По словам В. Рыжкова, «мы единственная страна, где тысячи депутатов отстраняются от выборов... Подобных прецедентов не существует, за исключением тоталитарных или авторитарных систем, где партии не участвуют в выборах из-за незначительных бюрократических барьеров. К несчастью, подобный бюрократический контроль возрастает, препятствуя развитию партий, снижая активность партий, вмешиваясь в нормальную финансовую деятельность партий, особенно оппозиционных. В результате один за другим электоральные законы фактически отделяют граждане от выборов»¹.

Как считает Сиск, «право голосовать на свободных и честных выборах, подотчетность исполнения служебных обязанностей – основное, если не важнейшее условие развития консолидированной демократии»². Шедлер вслед за Р. Далем, пишет: «Идеалы демократии требуют, чтобы все граждане имели равные возможности для формулирования своих политических предпочтений, их обозначения и равного участия в общественном принятии решения»³.

Статья 23 п. 1 Закона № 131 от 6 октября 2003 г. гласит, что муниципальные выборы проводятся «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Однако, как я намерен показать ниже, муниципальные выборы в России еще очень далеки от этих критериев. Манипуляции и фальсификации в ходе избирательных кампаний широко распространены по всей стране. Во многих российских регионах выборы носят «декоративный» характер, без реального соревнования и с неравными возможностями.

Как отмечал Шедлер, «власти могут создать дискриминационные избирательные законы, не допускать оппозиционные партии и кандидатов на электоральное поле, нарушать их политические

¹ *Рыжков В.* Иллюзии выборы: Доклад, представленный на научно-практической конференции «Новые законодательные аспекты и проблемы российских выборов». – 6 июня 2006 г. – Режим доступа: <http://www.vyborgu.ru>. – Дата посещения: 10 ноября 2006 г.

² *Democracy at the local level: The international IDEA handbook on participation, representation, conflict, management, and governance / Ed. by Sisk T.D.* – Stockholm, 2001. – P. 115.

³ *Schedler A.* Elections without democracy: The menu of manipulation // *J. of democracy: The j. of post-Soviet democratization.* – Baltimore, 2002. – Vol. 13, N 2. – P. 40.

права и гражданские свободы, запретить им доступ к СМИ и финансированию кампаний, создать формальные или неформальные избирательные барьеры для их сторонников, принудить или склонить их покинуть оппозицию или просто перераспределить голоса и места, фальсифицируя результаты выборов»¹. Я намерен проиллюстрировать, что все эти практики электорального авторитаризма имели место на выборах в РФ.

На московских муниципальных выборах в марте 2004 г. бесчисленное множество оппозиционных кандидатов и партий не были допущены к выборам из-за нарушений в подписных листах: 1100 из 4500 кандидатов было отказано в регистрации! Часто это происходило потому, что имя или дата были проставлены не в том столбце подписного листа. Одному кандидату было отказано только потому, что он написал «самовыдвиженец» вместо «независимый кандидат»². Бузин подчеркивает, что это абсурдное решение местного избиркома позже было поддержано судом высшей инстанции. Были также случаи неприкрытых фальсификаций в нескольких районах, где не удалось отсеять оппозиционных кандидатов на стадии регистрации. В данном случае использовался простой метод: данные из колонки проголосовавших «против всех» передвигались в колонку проголосовавших за «Единую Россию». В заключение Бузин пишет: «Следует подчеркнуть, что на многих избирательных участках, а в Москве их насчитывается 3800, не было опытных наблюдателей. Безнаказанность, с которой московская прокуратура, а в некоторых случаях и суды, закрывали глаза на происходящее, наводит на мысль о широкомасштабных манипуляциях на выборах»³.

В Санкт-Петербурге на выборах в марте 2004 г. в муниципальный совет «Академическое» Калининского района кандидаты от Союза правых сил и партии «Яблоко» выиграли соответственно 8 и 14 мест в электоральном округе № 52. Однако вскоре после выборов местная избирательная комиссия объявила об аннулировании результатов выборов потому, что студенты военной академии, рас-

¹ Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition / Ed. by Schedler A. – L., 2006. – P. 3.

² Бузин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 г.: История фальсификации. – М., 2005. – С. 41.

³ Там же.

положенной в этом районе, принимали участие в выборах. Однако и «Яблоко», и СПС просили студентов не принимать участие в голосовании. Тем не менее Петроградский районный суд постановил, что студенты имели право голосовать. В этом районе «Единая Россия» выиграла большинство мест. По информации «Saint-Petersburg Times», «городская прокуратура не смогла ответить на вопрос, о котором два суда вынесли противоречивые заключения: могут ли студенты военной академии голосовать»¹. Эта аномалия была санкционирована избирательной комиссией Санкт-Петербурга, ЦИК и городской прокуратурой, т.е. органами, обязанными защищать электоральные права граждан и партий.

Другой распространенный метод манипулирования голосами состоит в том, чтобы убедить избирателей проголосовать заранее. В этом случае избирателей заманивают на участки, обещая подарки, деньги или расположение местных властей. На выборах в Светлановский муниципальный совет Санкт-Петербурга в декабре 2004 г. «Единая Россия» получила 90% голосов на досрочном голосовании, в то время как «Яблоко» – только 10%. Однако в день официальных выборов «Яблоко» получило от 20 до 70%, а ЕР – 10%. По мнению М. Амосова («Яблоко»), муниципальные избирательные комиссии в действительности «покупали голоса избирателей, привлекая пожилых сотрудников местных домовых комитетов, обещая бесплатные консультации по получению льгот на коммунальные платежи или раздавая карты оплаты свободного доступа в Интернет»². Глава Санкт-Петербургской лиги избирателей Дорутина считает, что «официальные лица в городских или муниципальных избирательных комиссиях чутко относятся к тому, что говорит президент В. Путин, и стараются действовать в соответствии с его мнением, а не следовать Закону и Конституции»³.

Процент проголосовавших досрочно также был высоким на выборах в городские управы Москвы 16 мая 2004 г. Например, в пятом округе «Строгино» 41% избирателей отдали свои голоса еще до дня

¹ Staff writer. Falsification of results of Yabloko: city elections skewed for United Russia // The St. Petersburg Times. – St. Petersburg, 2004. – 1 Oct. – P. 1.

² Staff writer. Rigged city elections: model for kremlin // The St. Petersburg Times. – St. Petersburg, 2005. – 29 Apr. – P. 1.

³ Ibid.

проведения выборов. В районе «Академический» на шести из восьми участков больше половины избирателей проголосовали досрочно.

Согласно федеральному закону, граждане имеют право отдать свои голоса до официальной даты выборов в том случае, если они представят местным властям убедительные доказательства того, почему они не могут прийти на избирательный участок в назначенный день выборов. Избиратели обязаны подать заявление и ясно объяснить причины того, почему они намерены голосовать таким образом. Из-за многочисленных злоупотреблений подобная практика была запрещена на федеральных выборах 1999 г., и Федеральный закон № 67 от 12 июня 2002 г. запретил досрочное голосование и на региональных выборах, разрешив их только для муниципальных выборов. Однако Федеральный закон № 93 от 21 июля 2005 г. восстановил практику предварительного голосования на региональных выборах. Таким образом, досрочное голосование стало одним из главных методов, используемых «Единой Россией» и региональными властями для манипуляции и фальсификации выборов.

Переносные урны для бюллетеней, которые члены избиркомов приносят домой к избирателям, стали еще одним инструментом фальсификации выборов. Вначале таким способом голосования пользовались только несколько процентов избирателей. Именно так, используя переносные урны для голосования, 11 марта в Орловской области проголосовали 30% избирателей. «Единая Россия» получила при этом голосовании 53%, в то время как средний показатель для партии по региону был только 39%. В Псковской области почти 20,1% избирателей проголосовали вне помещения для голосования, а в Невельском районе (Псковской области) – 49,5%. Орешкин подчеркивает: «Совершенно очевидно, что там, где 30% проголосовали на дому, явка избирателей оказалась на 15% выше, чем средние данные по региону, и “Единая Россия” получила в среднем на 10% больше голосов»¹.

Одна из серьезных проблем в работе избирательных комиссий – высокий уровень их политической и финансовой зависимости от государства. Как сказал бывший член ЦИК Иваненко наблюдателям в 2005 г., «в нашей стране избирательные комиссии являются

¹ Камышев Д., Хамраев В. Интервью с Д. Орешкиным. – Режим доступа: <http://www.en.pravonavibor.ru/comments/65.php>. – Р. 3. – Дата посещения: 20 июля 2007 г.

элементом системы исполнительной власти. В советские годы люди приходили на избирательные участки, брали бюллетени и маршировали строем прямо к урнам. Теперь мы снова возвращаемся к этой системе»¹.

Избирательные комиссии имеют иерархическую структуру от Центральной избирательной комиссии (ЦИК) через избирательные комиссии субъектов Федерации до территориальных и муниципальных. На каждом уровне они зависят от финансирования соответствующей администрации, которая контролирует их работу. Так, пять из пятнадцати членов ЦИК назначаются Президентом, пять – Думой и пять – Советом Федераций. После того, как Путин стал назначать губернаторов и они составили половину членов Совета Федерации, а члены «Единой России» стали доминировать в Госдуме, президенту стало гораздо легче контролировать работу членов ЦИК.

Кроме того, Путин мог контролировать работу и региональных комиссий, половина членов которых назначается губернаторами, получившими посты из рук президента, а половина – региональными легислатурами, в которых большинство составляют единороссы. Региональные избирательные комиссии, в свою очередь, играют важную роль в формировании и финансировании территориальных, муниципальных и местных избиркомов. В июле 2005 г. максимальное количество государственных служащих в избирательных комиссиях выросло от трети до половины².

Все партии имеют право участвовать в формировании комиссий; тот орган, который принимает решение, обязан включить в состав комиссии лишь кандидатов от тех партий, которые имеют фракции в Государственной думе, региональном парламенте или представительном органе МСУ³. На практике во многих комиссиях

¹ Левченко А. Возможности фальсификации на российских выборах. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/>. – Дата посещения: 8 июля 2005 г. – Reprinted: in Johnson's Russia list. – 2005. – N 9196, 10 Jul. – P. 12.

² См.: Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривоцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов – 2006. – Режим доступа: <http://www.vibogy.ru.> – P. 44. – Дата посещения: 9 июля 2006 г.

³ См. ст. 2–24 Федерального закона № 67 от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме Россий-

на муниципальном уровне есть только единороссы или вообще нет партийных выдвиженцев. Так, на выборах 2004–2005 гг. в муниципальных и сельских поселениях 25% сотрудников избиркомов были членами партий, а в комиссиях муниципальных районов и городских округов эта цифра выросла до 42%. Члены «Единой России» имели наибольшее представительство, достигавшее иногда 40,3% от общего числа партийных членов в комиссиях городских и сельских поселений. Второе место заняли члены КПРФ – примерно 25%, ЛДПР – 14, «Родины» – 3,7, «Яблока» и СПС вместе – 3%.

Заключение

Международный справочник по выборам указывает ряд критериев, которые используются для определения чистоты избирательных кампаний.

1. *Народное волеизъявление.* Отражают ли выборы в местные органы волеизъявление избирателей, являются ли они в этом смысле легитимными?

2. *Возможность смены власти.* Дают ли выборы возможность смены власти? Имеют ли оппозиционные партии реальный шанс для победы?

3. *Установление доверия.* Увеличивают ли выборы доверие политической системе, убеждение граждан в том, что власть используется в целях общественного благосостояния?

4. *Осознанный выбор.* Имеется ли у избирателей и кандидатов возможность ясно определить источник и сделать выбор из предлагаемых методов решений проблем данного сообщества? Помогают ли выборы объяснить гражданам критические проблемы, стоящие перед сообществом?

5. *Справедливость конкуренции.* Насколько справедливо и честно соревнование между кандидатами и партиями? Не имеют ли какие-то кандидаты и партии преимуществ?¹

ской Федерации». Поправка от 30 декабря 2006 г. (Федеральный закон № 274), опубликован в: Научно-практические комментарии к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. Вешнякова А.А. – М., 2007. – С. 260–285.

¹ *Sisk T.D.* Op. cit. – P. 120–121.

Если оценивать проводимые в России выборы в МСУ, ясно, что ответы на все эти вопросы будут отрицательными. Региональные и местные выборы в РФ превращаются в «выборы без выбора», особенно в регионах, где исполнительную власть возглавляют ставленники Центра и члены «Единой России». Здесь нет четкого деления на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, а разница между региональным отделением партии «Единая Россия» и региональной администрацией практически неразличима. То, что Путин назвал «электоральной вертикалью», теперь протянулось от регионов к муниципалитетам и превратилось в шедлеровский «электоральный авторитаризм», прочно пустивший корни в России.

Нынешняя система локальной политики в России напоминает то, что Д. Карозерс назвал синдромом режима «доминирующей власти». «Страны с этим синдромом имеют ограниченное, но все же реальное политическое пространство, некоторую конкуренцию власти в лице оппозиционных групп и по меньшей мере большинство основных институциональных форм демократии. При этом одна политическая группировка – будь то движение, партия, семья или отдельный лидер – доминирует в системе таким образом, что в обозримом будущем смена власти представляется маловероятной... Главные активы государства – финансы, рабочие места, публичная информация (через государственные СМИ) и полицейская власть – постепенно начинают напрямую обслуживать правящую партию»¹.

Можно заключить, что перспективы развития подлинной демократии в России выглядят проблематично. Этатистская концепция локального самоуправления победила социетальную концепцию, и надежда на демократическое возрождение, инициированное снизу, похоронена путинской централизацией.

Перевод Ю.В. Дунаевой

¹ Carothers Th. The end of the transition paradigm // J. of democracy. – Wash., 2002 – Vol. 13, N 1. – P. 11–12. Перевод этой статьи см.: Карозерс Т. Конец парадигмы транзита // Политическая наука. – М., 2003. – № 2. – С. 42–66. – Прим. пер.

В.А. ГОРОХОВ

**ОТ «СОВЕТСКОГО» К «ЕВРОПЕЙСКОМУ» ИЛИ
ОТ «НЕЭФФЕКТИВНОГО» К «ЭФФЕКТИВНОМУ»?
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ И МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ
И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
(Обзор)**

Дилемма одновременности, заключающаяся в необходимости синхронного строительства демократического и национального государства в бывших странах коммунистического блока после падения авторитарных режимов, получила достойное освещение в современной политической науке. Куда как меньшее внимание политологов было уделено демократическому транзиту стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), проходившему на уровне местной власти, где также возникла аналогичная дилемма. Она заключалась в необходимости одновременного учета и политических требований, предъявляемых к демократизации власти на местах, и экономической целесообразности децентрализации властных полномочий. Приоритеты в разрешении данной дилеммы во многом предопределили институциональную и функциональную структуры организации местной власти. Несмотря на географические, социально-экономические и демографические различия между странами ЦВЕ, местное самоуправление (МСУ) имело схожие тенденции в развитии и сталкивалось с одними и теми же проблемами.

В 2006 г. журнал «Local government studies» – ведущее британское периодическое научное издание по вопросам МСУ – посвятил специальный номер проблематике развития местной власти в странах ЦВЕ в посткоммунистический период. В нем представлены статьи, анализирующие наиболее проблемные вопросы мест-

ной власти в Польше, Венгрии, Болгарии, Румынии, Чехии и Словакии, а также в России и ряде бывших советских республик. Среди авторов публикаций такие известные ученые, как Эдриан Кэмпбелл – автор монографии «Местное самоуправление в Восточной Европе», Павел Свяневич – ведущий польский специалист в области МСУ и Камерон Росс – авторитетный британский исследователь проблем МСУ на посткоммунистическом пространстве и другие представители профессорско-преподавательского состава университетов и исследовательских институтов Венгрии, Шотландии, Латвии, Англии и США.

Ниже приводится обзор данного номера журнала. Во вступительной статье (1) британские исследователи Эдриан Кэмпбелл и Эндрю Коулсон отмечают, что автономное от государства местное самоуправление в странах ЦВЕ стало одной из первых реакций на падение коммунистических режимов. Переход к демократии дал новое рождение местной власти, которая стала своеобразным «мостиком» между государством и гражданским обществом (1, с. 539). Контекстуальные условия в отправной точке развития МСУ были во многом схожи, и они в первую очередь были связаны с трансформацией политических режимов. Схожесть условий, по мнению авторов, позволяет выявить сравнительную перспективу и основные проблемы МСУ, присущие большинству стран ЦВЕ.

Одно из центральных противоречий развития местной власти – конфликт между расширением политических прав и экономической целесообразностью делегирования финансовых полномочий органам МСУ. С одной стороны, демократизация органов местной власти свидетельствует об ориентации государств на ценности либеральной демократии, с другой стороны, децентрализация экономических функций не позволяет воспользоваться преимуществами эффекта масштаба в национальной экономике.

Эту идею те же авторы развивают в статье «Быть как все: Демократия на местном уровне в Центральной и Восточной Европе» (2), где обосновывают тезис о том, что в начале демократического транзита возвышение местной власти во многом определялось стремлением государств дистанцироваться от своего коммунистического наследия, предполагавшего административный контроль государственного аппарата над политикой на местном уровне. В качестве ориентира выступали страны Западной Европы с неза-

висимыми от государства органами МСУ. Авторы подчеркивают, что первичная цель стран ЦВЕ в вопросах МСУ заключалась не в ликвидации разрыва в развитии между ними и западными соседями, а в доведении стандартов институционального дизайна местной власти до демократических образцов стран Западной Европы. Большое значение придавалось Европейской хартии местного самоуправления, провозглашавшей политическую автономию местной власти от власти государства и закрепившей выборный характер органов МСУ.

Децентрализация власти и делегирование властных полномочий на местный уровень, как правило, не приводили к благоприятным экономическим последствиям в масштабах страны. Не желая терять свое влияние на местном уровне, центральные правительства декларативно делегировали полномочия органам МСУ, не подкрепляя их реальными ресурсами, что вызывало недовольство органов местной власти и не позволяло успешно выполнять возложенные на них функции. Практически все страны ЦВЕ столкнулись с проблемой распределения налоговых сборов между уровнями власти, деления зон ответственности в политическом управлении городами (особенно стратегически важными) и обеспечения населения медицинскими и образовательными услугами. Появление экономических проблем и, как следствие, рост недовольства населения заставили страны ЦВЕ сдвинуть приоритеты от демократической привлекательности в сторону экономической эффективности. Мировое сообщество уже воспринимало большинство стран региона как демократические государства, что позволило сконцентрироваться на решении экономических проблем в ущерб демократизации органов местной власти. При описании процесса демократизации местной власти исследователи прибегают к метафоре параболы, достигающей своего максимума вскоре после революционных изменений. С течением времени уровень политических прав, делегируемых МСУ, снижается и в отдельных случаях приводит к ограничению демократических свобод местной власти (2, с. 558). К настоящему времени лишь три страны ЦВЕ – Польша, Венгрия и отчасти Болгария – пошли по так называемому скандинавскому пути, который предполагает активное участие местной власти в построении государства всеобщего благоденствия. Большинство остальных стран, в том

числе и Россия, выбрали французский путь, который отводит ключевую роль в этом строительстве органам государственной власти.

Ряд исследователей рассматривают проблему выбора между демократизацией и экономической эффективностью как универсальную дилемму, с которой сталкиваются все страны при трансформации недемократического политического режима вне зависимости от их континентальной принадлежности. Возможные пути преодоления данной дилеммы находятся в фокусе внимания британских ученых Ника Диваса и Саймона Дилэя. В статье «Демократия на местном уровне и проблема децентрализации государственной власти: Международная перспектива» (9) авторы анализируют потенциальные опасности, к которым может привести непродуманная политика делегирования государственных полномочий органам МСУ. Под децентрализацией они понимают одновременную передачу отдельных властных полномочий на местный уровень и осуществление административных изменений в структурах власти на местах (9, с. 677).

Основываясь на собственном исследовании опыта организации местной власти в странах Азии, Африки и Латинской Америки, авторы описывают шесть причин, которые могут негативно сказаться на эффективности осуществления власти на местах в странах ЦВЕ. Первая – размер муниципалитета и количество уровней в структуре местной власти. Исследователи выделяют ряд критериев, способствующих эффективности работы муниципалитета: население должно четко идентифицировать себя с муниципальным образованием, интересы людей должны быть в необходимой степени представлены в органах МСУ, а сами жители должны иметь возможность свободно выбирать своих представителей в местную власть.

Вторая и третья – наличие демократического контроля, участие граждан и структур гражданского общества в работе органов МСУ – непосредственно связаны с институтом выборов местных должностных лиц. Выборный характер основных должностей в системе органов МСУ способствует повышению эффективности ее работы. Авторы анализируют преимущества как мажоритарной системы, главное из которых – тесная связь «избиратель – власть», так и пропорциональной, где преимуществом является учет большего количества интересов. Одним словом, демократический контроль должен соответствовать степени заинтересованности гражд-

дан в местных делах и не препятствовать осуществлению власти за счет искусственно возбуждаемых плебисцитов (референдумов). При этом авторы отмечают необходимость участия некоммерческих организаций и иных институтов гражданского общества при формировании политической повестки дня на местном уровне.

Четвертая причина – распределение финансовых ресурсов. Эффективная децентрализация власти возможна лишь в случае, когда делегируемые функции подкрепляются соответствующими финансами. Стремление к номинальному увеличению полномочий местной власти для придания политической системе большей демократичности на самом деле осложняет политический диалог между государством и муниципалитетами.

Взаимоотношение между государственной властью и МСУ – пятая причина. Децентрализация должна осуществляться только до той степени, при которой органы местной власти будут эффективно исполнять свои обязанности. В противном случае государство вынуждено будет усилить собственное влияние на местные политические процессы. При самом неблагоприятном раскладе власть на местах будет одновременно и зависимой от государства, и неэффективной.

Шестая причина – влияние процессов децентрализации на качество предоставляемых на местном уровне услуг. Задачи местной власти сводятся, в первую очередь, к удовлетворению жизненных потребностей местного населения, а не приданию политической системе демократического характера. В большинстве стран Восточной Европы децентрализация изначально была обусловлена политическим контекстом и преследовала идеологические цели. В связи с этим некоторые страны «увлеклись» процессом ради самого процесса (9, с. 690–691).

Статья Диваса и Дилэя представляет собой набор общих рекомендаций, направленных на нивелирование негативных последствий необдуманной децентрализации власти. Исследователи считают, что процесс передачи государственных функций на местный уровень призван прежде всего улучшить качество жизни людей. В связи с этим действия легитимной власти, как государственной, так и местной, направленные на разделение полномочий, должны определяться реальными потребностями, а не служить инструментом идеологической борьбы.

Проблема децентрализации власти и демократического характера осуществления деятельности муниципалитетов является центральной и в статье «Прозрачность деятельности органов МСУ в Восточной и Центральной Европе» (3) американской исследовательницы Кэтлин Доули. Она считает, что существует прямая зависимость между степенью демократичности местной власти и ее эффективности в вопросе обеспечения населения товарами и услугами. Автор сравнивает степень гражданского контроля над административными должностями в системе органов местной власти в Румынии, Венгрии, Польше, Словакии, Болгарии, Эстонии и Латвии.

Попытки измерить уровень транспарентности органов местной власти неизменно приводили к сильной кросснациональной вариации, несмотря на сходные политические условия и схожесть решаемых задач. Автор выводит собственный индекс прозрачности органов местной власти, варьирующийся в диапазоне от 0 до 7, где 7 – максимально высокий балл. В основе индекса лежит учет возможностей граждан и институтов гражданского общества получать информацию о деятельности органов МСУ. В качестве критериев Доули выделяет обсуждение бюджетов муниципалитетов с различными местными организациями и журналистами, публикации вариантов бюджета в местных СМИ, а также проведение открытых слушаний и заседаний органов МСУ. Наибольший балл исследовательница присвоила Польше (3,644), наименьший – Болгарии (1,635). Остальные страны уместились в диапазоне от 2,140 (Словакия) до 2,739 (Латвия).

С помощью статистических методов исследователь тестировала наиболее важные, с ее точки зрения, теории изучения демократичности органов МСУ – социально-экономическую, институциональную и социального капитала. Автор попыталась проследить зависимость степени демократичности местной власти от:

- уровня урбанизации и населенности территории МСУ (социально-экономические показатели);
- количества общественных организаций и медийного освещения деятельности органов МСУ (социальный капитал);
- необходимости получения легитимности для должностных лиц через институт всеобщих выборов и степени участия политических партий в политической жизни на местном уровне (институциональные показатели).

Исследование выявило прямую зависимость между характером работы местной власти, количеством общественных организаций, участвующих в работе органов МСУ, и степенью освещения деятельности МСУ в местных СМИ. Чем больше участие институтов гражданского контроля в решении вопросов на местном уровне, тем более демократичны органы власти на местах. Большое значение также имеет институт прямых выборов. В случае, когда должностные лица избираются населением, транспарентность местной власти возрастает. Политическая конкуренция, в том числе и на партийном уровне, в целом способствует увеличению прозрачности работы местных органов власти. Влияние остальных показателей неоднозначно, что не позволило автору определить четкую статистическую зависимость.

Британский и венгерский исследователи Кен Дэйви и Габор Петери в статье «Налоги, трансферты и развитие – адаптация финансовой системы на местном уровне к новым структурам и институтам. Опыт Чехии, Венгрии и Словакии» (4) анализируют процесс трансформации органов местной власти в контексте перехода государств от недемократической политической системы к демократической. В отличие от К. Доули, авторы не столько уделяют внимание уровню демократичности органов местной власти, сколько обращают внимание на юридические и финансовые основы ее функционирования.

Дэйви и Петери проводят сравнительный анализ трех стран по четырем основным направлениям. Во-первых, изучение структуры местной власти и возложенных на нее функций. Исследователи отмечают, что вследствие продолжительной подготовки реформы местной власти в Венгрии в стране уже к 1990 г. сформировалась стабильная многоуровневая система на местном уровне, которая и была взята за основу в посткоммунистический период. Ключевыми достижениями реформы стали четкий набор возложенных на местную власть функций и внятно прописанная ответственность соответствующих институтов муниципальной власти. В Чехии и Словакии система органов МСУ стала результатом стремительных революционных изменений, в результате которых муниципалитеты получили широкие полномочия, не всегда подкрепленные соответствующими ресурсами.

Второе направление исследования логично вытекает из первого. Речь идет о налогах как основе экономической самостоятельности местной власти. Исследователи отмечают, что в Венгрии источ-

ники налоговых поступлений оставались достаточно стабильными, в то время как в Чехии и Словакии они значительно варьировались. Основой налоговых сборов в Венгрии начиная с 1980-х годов был личный подоходный налог, размер которого позволял муниципалитетам вести самостоятельную бюджетную политику. В Чехии и Словакии после отмены отчислений в местный бюджет от акцизов на алкоголь и табак местные бюджеты значительно ослабли. Поступления от налогов на собственность и части НДС лишь отчасти компенсируют затраты местной власти.

Следующие два направления исследования – изучение государственных трансфертов, получаемых муниципалитетами для выполнения возложенных на них функций, и анализ политики государственных инвестиций, осуществляемых в рамках правительственных программ. Четкие границы полномочий местной власти в Венгрии и устоявшееся распределение налоговых средств создают более транспарентный институциональный дизайн для инвестирования финансов на местный уровень. В венгерском законодательстве более семисот правил и положений, регулирующих финансовую деятельность муниципалитетов, которые позволяют осуществлять дифференцированный подход в распределении денежных средств, исходя из реальных нужд населения. В Чехии и Словакии механизмы финансовой поддержки местной власти работают менее четко (4, с. 596).

В целом финансовое регулирование деятельности местной власти в Венгрии выглядит более перспективным с точки зрения демократичности и автономии муниципалитетов от государственной власти. Позитивная динамика наблюдается и в странах бывшей Чехословакии. Однако, отмечая позитивные демократические изменения в функционировании власти на местах во всех трех странах после вступления в Европейский союз, исследователи тем не менее считают, что их финансовая структура и система правления на местах значительно уступают организации местной власти в «старых» странах – членах Европейского союза.

Несколько иной подход в объяснении различий в организации местной власти предлагает польский ученый Павел Свяневич. В статье «Противопоставляя исторические пути развития: Процессы децентрализации власти и территориальные реформы в Польше и на Украине» (5) на примере двух стран он демонстрирует значение исторических условий возникновения и становления местной

власти в посткоммунистический период. Польша, по мнению исследователя, в целом воспроизводит логику организации МСУ, присущую странам Северной Европы, где органы местной власти оказывают большее влияние на политический процесс по сравнению с региональной государственной властью. На Украине сложилась обратная ситуация: сильный контроль политики на местном уровне со стороны государства, транслируемый через региональную власть, препятствует эффективному развитию МСУ, что негативно сказывается на эффективности предоставления основных услуг населению.

Для объяснения различий Свяневич обращается к историческому пути развития власти на местах, выделяя два основных аспекта. Первый – политическое наследие: на становление местной власти в обеих странах повлияли исторические традиции, связанные с коммунистическим просоветским режимом. Однако в Польше отсутствовало тотальное вмешательство органов государственной власти в различные сферы деятельности, что помогло преодолеть советское наследие за более короткий период. На Украине, являвшейся неотъемлемой частью СССР, вертикальная субординация была гораздо жестче, и она в определенной степени предопределила развитие МСУ на территории постсоветского государства. Ряд положений, касающихся организации украинской местной власти, в том числе вопрос изменения границ муниципальных образований, до сих пор регулируется советским законодательством (5, с. 604).

Второй – способ принятия решения о децентрализации власти. В Польше консенсус был достигнут за счет многосторонних переговоров с участием представителей относительно широких масс населения. За «круглый стол» сели не только представители политической и промышленной элит, но и профсоюзные лидеры, представители интеллигенции. На Украине транзит может быть охарактеризован как пакт элит, не предполагавший участия масс в принятии решения. Если польский вариант давал возможность транслировать и защищать интересы населения на местах, то на Украине такой возможности практически не было. Результаты различий проявились в формировании финансовых основ МСУ, которые можно описать в «противоположных терминах» (5, с. 609): если польские муниципалитеты финансово независимы и законодательно ограждены от экономических манипуляций со стороны государственной власти, то благосостояние муниципальных образований на

Украине во многом определяется политической конъюнктурой и лояльностью местной власти государственным институтам.

Прогнозируя возможные изменения, Свяневич отмечает амбициозные стремления украинских властей усилить влияние местной власти в политической системе страны. Задуманная в начале 2000-х годов реформа, нацеленная на перераспределение бюджетов в пользу муниципалитетов, пока носит преимущественно декларативный характер, но потенциал для ее реализации оценивается автором достаточно высоко. В Польше вопросы местного самоуправления все реже и реже входят в повестку дня, и исследователь не прогнозирует существенных изменений в этом направлении.

Идея Свяневича о значении условий возникновения местной власти при трансформации режима нашла отклик в статье «Местное самоуправление в странах Балтии: Похожее, но разное» (6) латвийских исследователей Эдвинса Ванагса и Инги Вилки. Отмечая сходство систем МСУ, латвийские ученые выделяют ряд особенностей в регулировании вопросов местной власти, присущих всем трем странам Балтии. К ним исследователи относят стремление к синхронному увеличению эффективности и демократизации власти на местах, организацию горизонтальной кооперации между муниципалитетами и отказ от вертикальной субординации. Особенно авторы подчеркивают желание властей трех стран объединять мелкие муниципальные образования в более крупные. Стратегия объединения муниципальных образований диктуется исключительно экономическими причинами. В странах Балтии в силу объективных обстоятельств существует серьезный разрыв в социально-экономическом развитии регионов, и укрупнение муниципалитетов призвано снизить негативное влияние неравномерного развития на экономику стран в целом.

Схожесть задач местного самоуправления не означает идентичность организации власти на местах. Ключевым фактором, объясняющим различия в системе МСУ, выступает характер реформы местной власти в постсоветское время. В Литве реформа местной власти носила стремительный характер с активным использованием командно-административных методов (6, с. 635). В результате муниципалитеты Литвы были организованы «сверху», они являются, кстати, одними из самых крупных в Европе. Статус муниципального образования может получить территория, на которой проживают не менее 60 тыс. человек.

В Латвии существует двухуровневая система местной власти, причем муниципалитеты низшего уровня отличаются весьма малыми размерами. Реформа местной власти в Латвии проходила не так быстро, как в Литве, и на территории страны появилось относительно большое количество муниципальных образований. Идея укрупнения муниципалитетов ныне активно реализуется властями страны.

В Эстонии практически повсеместно преобладают муниципалитеты небольших размеров, что отчасти связано и с малым населением страны. Основой организации власти на местах стало желание местных жителей создавать муниципальные образования, но в результате муниципалитеты в Эстонии подвергаются перманентному давлению со стороны государства, так как чрезмерная децентрализация власти снижает значимость положительных изменений в национальной экономике.

Страны Балтии небольшие по территории и населению, что вынуждает центральную власть жертвовать демократичностью в пользу экономической эффективности. На сегодняшний день такая политика не нарушает связи «власть – население» и пока не вызывает большого сопротивления граждан.

Две статьи посвящены становлению МСУ в России. Одна из центральных идей этих статей – принятие решения по вопросам МСУ в постсоветской России; оно определялось характером взаимоотношений федеральной и региональной власти и зависело от электоральных циклов как федерального, так и регионального уровня.

Британский исследователь Камерон Росс в статье «Извилистый путь развития реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (7) выделяет три основных этапа развития местной власти в России; все они связаны с принятием соответствующих федеральных законов об общих принципах организации МСУ. Первый этап – признание компетенции и автономии местной власти – начался еще в 1991 г. при советской власти. Закон 1991 г. предполагал демократическую процедуру выборов должностных лиц, хотя особенностью Закона была закрепленная подотчетность местных Советов региональным органам власти. Закон 1991 г. не был реализован на практике из-за моратория на выборы, введенного президентом Борисом Ельциным после трагических событий августа 1991 г. и октября 1993 г. В результате выборы в местные органы власти не проводились, и муниципалитеты нередко оказывались под административным контролем ре-

гиональной исполнительной власти, а в ряде случаев главы муниципалитетов даже назначались указом губернатора.

Второй этап связан с принятием нового Закона в 1995 г., в котором была заложена институциональная основа организации местной власти. Закон соответствовал принятой в 1993 г. Конституции РФ и отделял местное самоуправление от органов государственной власти. Тем не менее региональная власть имела возможность выбирать тип организации МСУ – районный, поселенческий или их комбинацию. По мнению Росса, лишь в шести субъектах Федерации власть на местном уровне была организована в полном соответствии с Конституцией, в остальных регионах региональные власти рассматривали независимую муниципальную власть как «неизбежное зло» (7, с. 648). Практически повсеместно стали возникать конфликты между региональной и местной властью, проявившиеся, в первую очередь, в конфликтах мэров городов и губернаторов. Пользуясь слабостью как федерального центра, так и местной власти, региональная элита выходила победителем в этом противостоянии.

Реформа местной власти, проведенная президентом Владимиром Путиным, результатом которой стал Закон 2003 г., рассматривается как третий этап становления МСУ в России. С одной стороны, исследователь отмечает унификацию и четкость в вопросах структурной организации и разделения полномочий как положительные моменты реформы. С другой стороны, реформа Путина ведет к «огосударствлению» местной власти, когда муниципалитеты подотчетны не населению, а органам государственной власти (7, с. 652). Отмена губернаторских выборов разрушила связь «избиратель – власть» на региональном уровне, что позволило исполнительной власти в субъектах РФ начать наступление на муниципалитеты. Росс отмечает, что попытка перехода к двухуровневой структуре организации местного самоуправления, при которой формирование состава местных legislatures может не предполагать прямого волеизъявления граждан, противоречит ст. 130 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляется с помощью непосредственного волеизъявления граждан.

«Извилистый» путь развития МСУ в России – следствие изменения баланса сил между федеральной и региональной властью. При президенте Ельцине сильная региональная власть диктовала свои условия в каждом конкретном регионе. Усиление позиций

центральной власти при президенте Путине и политика укрепления вертикальной субординации позволили прекратить правовой произвол региональных чиновников. Однако переход от диверсификации к унификации не предполагал и не предполагает демократизацию местной власти.

Эдриан Кэмпбелл в статье «Государство против общества? Местное самоуправление и воссоздание российского государства» (8) рассматривает эволюцию работы местной власти с точки зрения эффективности ее осуществления. Он противопоставляет законы об общих принципах организации местной власти 1995 и 2003 гг. Закон 1995 г. стал следствием ориентации страны на ценности западной демократии. Стремление к децентрализации, плюрализму, автономии и независимости при принятии решений на местном уровне в целом укладывалось в общую логику демократизации страны. Закон 2003 г. может быть описан в терминах редуцированной децентрализации, унификации и отчасти субординации. Если Закон 1995 г. был ярким примером «романтического локализма» (8, с. 659), то Закон 2003 г. представляет собой усиление тенденций централизации власти без прямого вмешательства государства в местные дела.

Э. Кэмпбелл разделяет тезис К. Росса о том, что практика осуществления власти на местах по Закону 1995 г. подтвердила, что на органы МСУ оказывалось большое давление со стороны региональной власти, связанное, в первую очередь, с отсутствием четко прописанных полномочий и ресурсной базы муниципальных образований. Ни законы, ни действия федерального центра не могли препятствовать этому давлению. В результате эффективность МСУ оказалась крайне низкой, а местная власть не пользовалась большим авторитетом у населения. Практическое применение Закона 2003 г. не анализируется исследователем, тем не менее Кэмпбелл считает, что новый закон может способствовать эффективности организации МСУ, так как, усиливая подотчетность, он не приводит к потере политической автономии местной власти, являясь определенным компромиссом между прогосударственными взглядами на МСУ и традициями гражданского общества (8, с. 674).

В настоящее время, спустя почти два десятилетия со дня начала демократизации стран ЦВЕ, практически все государства региона достигли определенного прогресса в вопросе организации как демократической, так и эффективной системы МСУ. Синхронное

развитие по двум направлениям являлось скорее исключением, чем правилом, поэтому в зависимости от ситуативных факторов странам приходилось, так или иначе, жертвовать либо демократией, либо эффективностью. Демократический транзит на местном уровне был осуществлен в целом успешно, однако даже самые благополучные страны не могут похвастать достижениями, сопоставимыми с показателями стабильных западных демократий. Продолжение последовательного движения стран ЦВЕ от коммунистического прошлого к западноевропейским стандартам будет способствовать как повышению экономической эффективности, так и расширению политических прав и свобод местной власти.

Список литературы

Local government studies. – L.: Routledge, Taylor and Francis group. – 2006. – Vol. 32, N 5, November. – Downloaded by: [NEICON Consortium] on 19 October 2007.

Content

1. *Coulson A., Campbell A.* Local government in central and Eastern Europe: Introduction. – P. 539–541.
2. *Campbell A., Coulson A.* Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe. – P. 543–561.
3. *Dowley K.M.* Local government transparency in East Central Europe. – P. 563–583.
4. *Davey K., Peteri G.* Taxes, transfers and transition—adjusting local finances to new structures and institutions: The experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia. – P. 585–598.
5. *Swianiewicz P.* Poland and Ukraine: Contrasting paths of decentralisation and territorial reform. – P. 599–622.
6. *Ross C.* The tortuous path of local government reform in the Russian federation. – P. 639–658.
7. *Campbell A.* State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state. – P. 659–676.
8. *Devas N., Delay S.* Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective. – P. 677–695.
9. *Vanags E., Vilka I.* Local Government in the Baltic States: Similar but different. – P. 623–637.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ

В.А. КОВАЛЕВ

ВЫЖИВЕТ ЛИ МЕСТНАЯ ПОЛИТИКА В НЫНЕШНЕЙ РОССИИ?

Социально-политический контекст

«Была ли муниципальная реформа обречена на неуспех или же этот результат стал следствием ошибочности и / или непоследовательности курса ее проведения?» – таким вопросом в начале нынешнего века задавались авторы лучшего отечественно исследования *политических* аспектов местного самоуправления¹. Это достаточно сложный вопрос, и последующие события сделали его еще более сложным. С одной стороны, грянула (и продолжается) «реформа Козака». Она унифицировала систему местного самоуправления (МСУ) в России (обязательно два уровня, введение муниципальных районов и городских округов); при этом наличие автономии МСУ формально не отрицается, и (также формально) местное самоуправление считается независимым. С другой стороны, в РФ на более высоких «этажах» политика, понимаемая как публичное распределение власти, фактически уже прекратила свое существование.

Существует ли у исследователей российской политики сейчас возможность решать подобные проблемы? Мы предполагаем, что сегодня у нас много «кратологии» (т.е. размышлений, коммен-

¹ Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001 / Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб.; М., 2002. – С. 18.

тариев, гаданий о Власти – взять хотя бы тему «преемника», т.е., по сути, российского принцепата), но мало политологии, ведь для развития нормальной политической науки нужна нормальная, т.е. демократическая политика распределения власти в обществе. Сейчас же, наоборот, происходит концентрация Власти в Русской Системе (если пользоваться термином А. Фурсова и Ю. Пивоварова, который в минувшее десятилетие, в пору интенсивного освоения западных политологических концепций, смотрелся экзотично, а ныне, напротив, представляется наиболее адекватным для содержательного описания российской протополитики). Сегодняшние возможности российской политологии сильно ограничены, и она не может динамично развиваться, в значительной степени из-за обстоятельств «реальной политики». Власть опять поглощает, подминает общество слабости последнего, например, в ситуации, когда «парламент – это не место для дискуссий», когда политические институты, которые в демократических полициях играют роль несущих конструкций, превратились в «технические органы». Политические партии мало что значат, а в победе «Единой России» на декабрьских 2007 г. выборах невозможно было сомневаться – что делать ученому-политологу? В связи с выборами, например, мы имеем почти идеальную модель, когда ожидаются определенные результаты, но процедуры крайне неустойчивы из-за того, что постоянно меняются. Смена правил игры в интересах правящей группировки ведет напрямиком к *игре без правил*; по крайней мере, формальные правила и нормы становятся большой условностью. По сути дела, так называемая «реальная политика» приобретает криминально-асоциальный характер. Зададим почти риторический вопрос о том, кто более всего нарушал избирательный закон накануне и в ходе так называемых парламентских и президентских выборов 2 декабря 2007 г. и 2 марта 2008 г. Государство, перестав быть хранителем закона, стало источником произвола. Причем здесь мы не морализируем, не ставим оценок, а всего лишь констатируем. Но даже это стоит немалых усилий – легче продолжать обманывать самих себя и заниматься, скажем, «электоральной политикой» или «проблемами федерализма». Конечно, и данные темы еще не совсем закрыты. В первом случае, скажем, весьма актуально описание методов фальсификаций и манипуляций, а во втором интересно предполагать, как и когда российские политические формы, в том числе и

местное самоуправление, могут снова наполниться реальным содержанием.

Российская «суверенная демократия» может существовать довольно долго или, наоборот, в обозримом будущем внезапно может прекратить свое существование, но как и когда это произойдет – предугадать заранее нельзя. Костеня, режим будет не готов к тому или иному экономическому или внешнему, или внутреннему вызову; жесткая бюрократическая «вертикаль», насквозь коррумпированная, не сможет адекватно и гибко среагировать на новые обстоятельства и начнет рассыпаться. Не менее интересно знать и то – что будет после этого. Смута? Гибель? Возрождение? Состояние современной российской политики, ее квазиполитических институтов и псевдодемократических процедур дают мало шансов ответить на этот вопрос именно в плоскости политологии. Да что там – знание отдаленного будущего! Последовательный отказ от пусть и несовершенных демократических процедур, свертывание сколько-нибудь равноправного диалога власти с обществом, устранение независимых СМИ и затыкание рта критикам лишают российское государство многих возможностей саморефлексии даже относительно завтрашнего дня. Когда ради пресловутой «стабильности» правила демократии становятся чистой условностью, это чревато самыми непредсказуемыми результатами.

К числу этих непредсказуемых результатов относится и судьба местного самоуправления или – несколько шире – судьба локальной политики в нынешней России. Могут ли они выжить и сколько-нибудь автономно развиваться в условиях: 1) когда регулярно проводятся выборы с реальной во многих случаях конкуренцией и 2) когда *автономии* местного самоуправления в РФ практически не существует и МСУ в подавляющем большинстве случаев подвержена сильнейшему бюрократическому *контролю* сверху?

Таков общегосударственный, общеполитический контекст, в котором ставятся ныне проблемы местной автономии. С точки зрения выделения ее *субъекта* задача выглядит сложной и неоднозначной.

Владимир Гельман в уже цитированной работе сомневается, что сегодня можно придерживаться «исследовательской традиции, увязывающей хорошее правление (*good governance*) с гражданским участием масс», хотя и отдает ей должное. Уклон в сторону изучения социального капитала, гражданской активности и т.д. чреват

концептуальными натяжками¹. Поэтому изучение политических аспектов МСУ связывается с органами местного самоуправления. Вольно ли или невольно, но здесь просматривается аналогия с так называемой минималистской (шумпетеровской) трактовкой демократии. Население имеет возможность сменять элиты у власти в ходе выборов, и не более того. Хотя и не менее. Анализируя подобный подход, Кэрол Пейтман пишет о значении массового участия: «Модель политического участия можно охарактеризовать как модель, основой которой является максимальный вклад (участие), а результатом – не только политика (решения), но также и развитие социальных и политических возможностей каждого индивида; таким образом, существует обратная связь между результатом и вкладом... Теория демократии больше не сосредоточивается на массовом участии “народа”, обычного человека или на главной ценности демократической политической системы, которая видится в развитии у граждан необходимых политически значимых качеств. В центре современной теории демократии находятся деятельность малочисленной элиты и безучастность политически безразличного обычного человека, у которого отсутствует чувство политической ответственности»².

И в этом корень проблемы местной политики. Если люди теряют интерес к местным и неместным делам, непосредственно касающимся их жизни (что показал, например, не внушающий оптимизма текущий опыт по созданию ТСЖ – товариществ собственников жилья), то вряд ли можно говорить о *самоуправлении* на каком-либо уровне. С другой стороны, морализаторство не избавит от фактов суровой реальности. Когда люди – атомы и ячейки – в городах не знают соседей по лестничной клетке и не хотят знать! (По сути, возможности для развития местного самоуправления с полноценным, активным гражданским участием изначально в России были невелики. Они, например, существовали в «почтовых ящиках» – городах ВПК, населенных людьми, хорошо знающими друг друга по совместной работе и обладающими высоким культурно-образовательным уровнем. Определенную роль сыграло и то, что

¹ Автономия или контроль? – С. 21–22.

² Пейтман К. Массовое участие и теория демократии // Теория и практика демократии: Избранные тексты. – М., 2006. – С. 35–36.

советское общество было структурировано и объединено «снизу» не по территориальному, а, скорее, по производственному принципу, через *трудовые коллективы*. Потом, в ходе кампании по «департизации», с запрещением создавать объединения по месту работы и учебы, этот способ самоорганизации был подорван; а структурирование общества через партии, профсоюзы и МСУ не обеспечило ему полноценной замены – так российский социум стал еще более «атомизированным».) Тем не менее организация и жизнедеятельность местных сообществ всегда осуществляются с помощью власти, пусть и именуемой самоуправлением, и эта деятельность представляет собой реальный объект изучения. Хотя, повторим, что эти политические акторы с их ресурсами и стратегиями действуют если и не в полном гражданском вакууме, то в специфической атмосфере невысокого интереса и участия со стороны населения. Этот факт нынешняя социально-политическая «физика» (по аналогии с «социальной физикой» Огюста Конта) должна постоянно учитывать и не делать вид, что среда МСУ иная. Хотя курс на выстраивание «вертикали» власти и на то, чтобы «не политизировать» проблемы, принятый сейчас в стране, делает социально-политическую атмосферу еще более «разряженной».

Задачи МСУ. Организационные проблемы и правовые коллизии. Вопрос о поддержке населения

Итак, муниципальная власть должна обеспечивать ремонт дорог, работу коммунальных служб, поликлиник, станций «скорой помощи», акушерских служб, учреждений начального и среднего образования. Средства на все это муниципальные образования обязаны изыскивать в собственных бюджетах – за счет налоговых поступлений, которые по новому закону будут закреплены за местным самоуправлением.

Говоря об общих проблемах муниципальной реформы, отметим, что перед местными советами стоят следующие основные группы проблем.

- Отсутствует надежная финансовая база МСУ.
- Не отрегулированы многие правовые вопросы.
- Нет кадрового обеспечения.

• Население не относится к реформе активно и позитивно, в массе своей не поддерживает ее.

• Политические условия для развития местного самоуправления в Российской Федерации сейчас неблагоприятны.

Изначально реформа МСУ, связанная с принятием ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (принят в октябре 2003 г.), была не проработана с точки зрения ее организации. Прежде всего, на наш взгляд, порочен чрезвычайно жесткий подход к вопросам муниципальной реформы, задаваемый Центром: обязательно два уровня: либо округ, либо муниципальный район, совсем не допускаются «матрешки» – это порождает многочисленные коллизии. Даже в 1990-е годы вариантов было больше: в Российской Федерации было оформлено 12 215 муниципальных образований – от городов и поселков до городских и сельских округов, районов и сельских населенных пунктов¹. Для малых и бедных поселений можно было стимулировать развитие **территориального общественного самоуправления**. Понятно, что это создавало определенную разнорядность, но жесткая унификация в столь сложносоставной и разнородной стране, как Россия, – еще хуже. Зачем в сложной и крайне неравномерно развитой стране задавать столь жесткие стандарты – здесь явно бюрократия победила политику, как и везде в современной России. Но когда бюрократия подменяет собой политику, страдает и собственно бюрократическая (организационная) сторона дела.

Так, порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен был быть определен Федеральным законом до 1 января 2005 г., но этот документ до сих пор отсутствует. Есть огромные проблемы по разграничению полномочий и ответственности в госструктурах, отвечающих за здравоохранение и социальное развитие. Кадры для органов МСУ тоже под большим вопросом, так как финансисты, например, должны иметь высшее экономическое образование и стаж работы по специальности не менее трех лет. Где можно в «глубинке» набрать столько подготовленных людей? Регионы высказывали опасения,

¹ См. подробнее: Местное самоуправление: стратегические направления развития: Материалы науч.-практ. конф. 13–14 апреля 2000 г. / Под ред. Рыженкова С.И. – М., 2000. – С. 18–19.

что для такого большого количества новых муниципальных образований они не смогут найти необходимое число людей, способных осуществлять те полномочия, которые указаны в Законе (ФЗ-131). Самое большое сомнение регионов – смогут ли вновь созданные муниципалитеты в полном объеме исполнять те полномочия, которые им предписывает закон. Велики и финансовые издержки кадрового обеспечения муниципальной реформы. Министерство финансов РФ согласилось выделить средства федерального бюджета на подготовку кадров для органов местного самоуправления. По предварительной оценке, понадобится порядка 50 млрд. руб. (*Вот бы направить их на повышение зарплат нищим бюджетникам или на строительство и ремонт дорог!*) Подготовкой кадров будут заниматься четыре российских вуза, в том числе Академия государственной службы и Академия народного хозяйства. Они будут готовить не только чиновников для муниципальной службы, но и преподавателей, которые будут готовить чиновников в дальнейшем. Ежегодно планируется готовить около 150 тыс. человек.

Нагрузка на местные бюджеты еще более возрастет в связи с появлением новых чиновников, которые должны добавиться к уже существующим. Произойдет скорее всего удвоение аппарата на районном и городском уровнях, а ведь будут еще и новые муниципальные образования (МО). Уровень компетенции, разделение полномочий между ними сразу определить не удастся. У граждан, живущих во вновь образованных МО, появится масса проблем с оформлением документов, справок и т.д. В дополнение к нерешенным еще вопросам с монетизацией это вызывает дополнительное социальное напряжение.

Инициаторы реформы местного самоуправления исходили из необсуждаемого посыла: надо приблизить власть к народу и дать ему возможность самому влиять на решение своих проблем. Подразумевалось, что «народ» только этого и желает. Между тем мэры, чиновники местных администраций и депутаты местных советов несравненно лучше реформаторов со Старой площади (резиденция Администрации президента РФ) знают, что ничего подобного нет и в помине: люди совсем не рвались взять на себя ответственность в администрациях даже существовавших МО до 2003 г.

Кто будет непосредственно внедрять в жизнь реформу местного самоуправления? В середине текущего десятилетия мы наблюдали невиданное: в условиях централизации власти, укрепления

«вертикали» местные руководители позволяли себе невиданную фронду. Они критиковали эту реформу, говорили, что закон работать не будет, что они к ней не готовы и прочее в том же духе. Существует проблема рядовых исполнителей (клерков, руководителей нижнего звена). В их рядах сейчас заметно брожение и беспокойство. Они, как и все, не понимали смысла затеянных преобразований, хотя это напрямую связано с их работой. Они озабочены тем, в какую администрацию (скажем, городскую или районную) им теперь идти, где и «под кем» будет лучше и т.д. То есть ближайшие годы они будут решать свои проблемы, позабыв о том, что муниципальные администрации должны оказывать услуги населению и гражданам. Конечно, критика реформы со стороны региональных властей связана и с тем, что они не заинтересованы в передаче власти и собственности на низовой уровень. И на практике они стараются как можно меньше делиться полномочиями с МСУ, подавляя муниципалов при помощи «вертикали власти», широко используя, например, институт регионального вмешательства в дела МСУ.

В связи с управленческой неразберихой и возникающими ситуациями «перетягивания каната» нельзя забывать о проблемах делопроизводства. Образование сотен новых муниципальных образований не может обойтись без соответствующей документации. Какими силами и в какие сроки будет здесь налажен документооборот, хватит ли для этого чиновников с соответствующей квалификацией и насколько в результате от этого пострадают рядовые граждане?

Уже отмечены многочисленные правовые коллизии. На стадии регистрации новых администраций и принятия поселенческих уставов многие из их глав столкнулись с рядом проблем. Например, как в законном порядке ликвидировать или реорганизовать старые администрации – об этом в законе четко не сказано.

Была даже проблема: как и где следует опубликовывать или обнародовать все принятые на уровне поселений решения: средств на издание местной прессы в поселениях, естественно, нет, размещать платно объявления в районных газетах обременительно для бюджета. Большинству советов публиковать свои документы негде. Помочь в этой ситуации могли бы районные издания, однако им невыгодно печатать все решения советов. Местные поселения из-за отсутствия средств не смогут содержать свои печатные органы.

Пока федеральные власти не выделили достаточно средств для качественного решения вопросов местного значения властями муниципальных образований в рамках реализации реформы местного самоуправления.

Новые должности и обязанности предполагают и новые финансовые траты: новообразованным администрациям поселений нужны не только кадры, но и помещения.

Не забудем и социально-психологические проблемы. Порочность предполагаемой реформы состоит в том, что население в массе своей не понимает, *зачем* она проводится. Аксиомой является то, что успех реформ зависит от массовой поддержки населением, в противном случае они проваливаются. В данном случае смысл реформы населению непонятен. Последствия таких настроений не внушают оптимизма. Общий порок ряда последних реформ состоит в том, что они готовятся *технократически*, как будто люди – это роботы и делают то, что задается «мудрыми программистами».

Таким образом, муниципальная реформа в РФ противоречива и плохо подготовлена. Это будет порождать все новые коллизии.

Политические факторы

По традиции считается, что проблемы МСУ – это, прежде всего, экономические проблемы, возможно, также организационные. Поэтому якобы можно и нужно лучше продумать и проводить реформу, внося в нее необходимые коррективы. И при выделении достаточных финансовых средств – она «пойдет». Это заблуждение. Проблемы МСУ – это проблемы экономической политики. В них явственно прослеживается политическая подоплека политических решений. Скажем, у МСУ отсутствует достаточная налоговая база. Это связано, конечно, с объективными экономическими причинами, как говорится, с «историей и географией». Но не только! В рамках той экономической политики, что проводится правящей верхушкой РФ, большинство субъектов Федерации и муниципальных образований **обречены быть бедными и дотационными**. Этот фатализм объясняется просто. Достаточных стимулов для проведения продуктивных реформ у нынешней российской власти просто нет. «Как только у государства в руках оказывается альтернативный источник дохода – рента от продажи природно-сырьевых

ресурсов... получаемые доходы при этом рационально (с точки зрения власти) (оно. – В.К.) будет тратить на вооруженные силы (защита властей от внешних претендентов на ренты) и правоохранительные органы (защита властей от своих граждан, претендующих на часть ренты от продажи природных ресурсов). Из состава же гражданского населения достойными заботы оказываются только те, кто непосредственно связан с добычей и продажей природных ресурсов, в то время как *остальные граждане становятся лишь нежелательной нагрузкой на получаемые рентные доходы* (курсив мой. – В.К.). Действительно, в сырьевой экономике все граждане важны для государства, так как они своей работой создают стоимость, часть которой через налоги изымается на нужды власти; в сырьевой экономике создание стоимости – лишь некоторая добавка к потоку ренты, присваиваемой государством»¹. Как следствие импульс к реформированию – экономическому и социальному – теряется, отношение к населению выражается в популизме (сейчас это «национальные проекты») и (или) репрессиях против недовольных, режим остается недемократичным, долгосрочные перспективы развития государства и общества отсутствуют.

Разумеется, это слишком «сильное» объяснение, и данная ситуация с рентой влияет на положение страны в целом. Но в рассматриваемом нами вопросе о местном самоуправлении есть своя специфика. Возьмем, скажем, повсеместный переход к двухуровневой системе МСУ. В тех регионах, где это происходит, на порядок увеличивается количество дотационных муниципалитетов. Зачем, спрашивается, «нищету плодить», если этим муниципалитетам жить будет не на что? Но это вопрос из нормальной логики, а, так сказать, в «дискурсе» современной российской бюрократии присутствует следующая логика: усложнение структуры управления, появление новых уровней, фондов, правил и т.д., перманентное реформирование муниципальной сферы приводят к росту аппарата и расширяют зону контроля на местном уровне. Таким образом получается прямо противоположное декларируемым целям реформы. Теоретически развитое местное самоуправление открывает путь к построению гражданского общества на местах, дает толчок к реализации инициативы со стороны здоровой части населения, стимулирует контроль общественности за

¹ Тамбовцев В. Ресурсы и национализм // Ведомости. – М., 2005. – 8 дек.

расходом бюджетных средств. Так, по крайней мере, выглядит европейская модель. Практически в России выходит наоборот.

То же самое касается отношения богатых и бедных (регионов) и муниципалитетов. Выравнивание для отстающих и развитие для «передовиков» совместить трудно, однако в принципе возможно. Экономически такое осуществляется через налоговое расщепление доходов богатых, чтобы у них был стимул для развития. Богатые, конечно, должны делиться, но в разумных пределах, и, помогая бедным, иметь возможность богатеть самим. Но пока этого нет и, думаю, в рамках нынешней модели не будет¹. Ситуация, когда из всех субъектов Российской Федерации лишь 10–15 являются «донорами» и, в свою очередь, в регионах только одно-два муниципальных образования могут обеспечить сами себя, а остальные являются глубоко дотационными, в принципе аномальна, но она вполне вписывается в логику нынешнего политического режима в России, не поощряющего какой-либо самостоятельности по отношению к властной «вертикали».

Однако главная политико-правовая проблема заложена в Основном законе России. Конечно, значение Конституции в РФ преувеличивать не стоит, но тем не менее некий контур в развитии МСУ был задан положением о том, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Как писал поборник развития местного самоуправления в РФ Сергей Митрохин, **«оно отделено от государства**. Это следует из Конституции (ст. 12), где сказано, что “органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти”. Ничего подобного не встречается в практике других стран...»². Признание замечательное – мы опять оказались впереди планеты всей. Положения, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» звучат красиво и супердемократично. Но на практике сейчас, например, это означает, что государственная власть вынуждена «стерилизовать» деньги в Стабфонде и помещать их за

¹ Вопрос этот очень сложен, и здесь есть возможность описать его только крайне схематично. Неравенство в развитии российских территорий, разрыв между муниципальными образованиями зачастую воспринимаются как непреодолимые пропасти.

² Митрохин С. Местное самоуправление: Аргументы, проблемы, мифы // Местное самоуправление: теория и практика. – 2-е изд. – М., 1997. – С. 43–44.

рубежом, а местные бюджеты состоят из сплошных прорех. И дыр в этом «тришкином кафтане» все больше. Подобная «независимость» МСУ искусственно разрывает систему государственного управления и бюджетного обеспечения в стране.

Один из критически настроенных авторов без обиняков пишет: «Элита предлагает гражданам проект Конституции, в котором признается и гарантируется местное самоуправление, но не определяется само понятие и не имеется исчерпывающего перечня вопросов местного значения. Затем элитой принимается закон¹, которым она снимает с себя ответственность по обширному перечню вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, перекладывая бремя ответственности и расходов на самих граждан. Соответственно, в том же объеме снимается ответственность с государства (власть, элита, государство при таком рассмотрении становятся синонимами), но сохраняются неограниченные возможности определять объем местного бюджета, состав муниципальной собственности, меру ответственности должностных лиц – все что угодно»².

Сейчас это очень хорошо ложится в русло «ресурсного национализма» властей *нефтегосударства*. Игры в местное самоуправление и муниципальную реформу снимают с правящей бюрократии значительную часть ответственности за положение дел на местах: развивайтесь сами, как хотите, в условиях, когда вопрос об источниках средств для МСУ не решен. Если же вы найдете дополнительные средства, то фискалы их быстро отберут, а российское правительство быстро вложит эти деньги в зарубежные ценные бумаги.

Авторы аналитического доклада «Местное самоуправление в современной России» верно заметили еще по поводу Закона 1995 г., что «в правовом отношении речь идет о своего рода *юридически-территориальной асимметрии*, выражающейся в том, что для органов местного самоуправления Федеральный закон предусматривает ответственность перед населением и перед государством за состояние систем жизнедеятельности в муниципальном образовании, а для органов власти субъектов Российской Федерации

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. – *Прим. авт.*

² Орлов Д. «Местное самоуправление» – путь в никуда. 12 мая 2005. – Режим доступа: <http://www.contr-tv.ru/common/1174/>. – Дата посещения: 29.04.2008.

прямой ответственности, по сути дела, не предусматривается»¹. Отсутствие ответственности властей федеральных и в политическом, и в правовом отношении выражено еще больше.

Конечно, «говоря об особенностях политического цикла реформ местного самоуправления в России, следует иметь в виду, что политические возможности в данном случае определялись, главным образом, внутривластными факторами на уровне политического развития страны в целом»². Очевидно, что сейчас в России местное самоуправление пытаются навязать **сверху**. Как будто свой резон в это и есть. Дело в том, что порочность перестроечных и постперестроечных реформ, начиная с Горбачева – Ельцина, была именно в этой «перевернутости»; дом пытались строить с «крыши» – начали с митинговой стихии съездов народных депутатов, которые оказались несовместимы с формой парламентской демократии. Однако на местах Советы (особенно «малые советы») зарекомендовали себя зачастую очень неплохо, многие из первых свободно избранных депутатов были энтузиастами местного самоуправления, и, несмотря на неизбежные ошибки, многие местные советы в начале 1990-х годов имели шансы на успешное развитие. Но здесь вмешались те самые внутривластные факторы, а точнее, практика «шоковой терапии», ускоренной приватизации и радикального экономического реформирования. Наступившая экономическая разруха лишила многие местные сообщества экономической базы их жизнедеятельности. Часто Советы были препятствием на пути дележа собственности, и их попытались поскорее разогнать, вменив в вину поддержку «красно-коричневых». Конечно, история была гораздо сложнее, но в общем судьба МСУ в ельцинской России была довольно незавидной. Потом в результате попустительства и слабости Центра в 1990-е годы возникли тенденции к хаотичной децентрализации и даже сепаратизму. Власти регионов

¹ Местное самоуправление в современной России: Аналитический доклад / Ред. Воронин А.Г., Гильченко Л.В. – М., 1998. – С. 105.

² Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2001 / Гельман В., Рьженков С., Белокурова Е., Борисова Н. – СПб.; М., 2002. – С. 43. (В первой главе книги, написанной В. Гельманом, дается подробный обзор теоретических подходов к местному самоуправлению и приводится краткая история развития этого института в постсоветский период в России.) По сравнению с этой работой наша статья направлена скорее на прикладные проблемы местного самоуправления в российском политическом контексте.

усилились и не намерены были делиться полномочиями (и контролем над процессом раздела собственности) с местным самоуправлением, зачастую просто игнорируя или выхолащивая Закон 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Сейчас вроде бы пытаются выправить положение и начать развитие снизу, но, кажется, «поезд уже ушел». Благоприятный момент для развития МСУ в начале 1990-х годов был упущен. Все трудности, о которых мы говорили выше, за последнее десятилетие значительно увеличились.

Помимо этих долговременных тенденций на перспективы развития местного самоуправления воздействует и текущая политическая ситуация. В недемократических странах, таких, как Россия, очередные выборы превращаются в проблему, и даже в необходимости их формального проведения правящий режим видит для себя опасность. Отсюда «проблема 2008 года». Для проведения выборов (парламентских и президентских) Москва нуждалась в максимально стабильной социально-политической ситуации в регионах РФ. Реформирование же местного самоуправления в духе Федерального закона № 131 способно было эту ситуацию, напротив, «раскачать». Таким образом, интересы кремлевского проекта требовали притормозить реформу МСУ, а лучше и вовсе перенести ее за пределы 2008 г.

Губернаторы тоже оказались в сложном положении. С одной стороны, им приходится «вилять хвостом», чтобы не лишиться себя кремлевской милости и (или) возможности переназначения на свой пост, демонстрировать четкое следование в кремлевском фарватере; с другой стороны, они понимают, что муниципальная реформа не сулит им легкой жизни и вызовет в субъектах Федерации новый шквал проблем.

Муниципальная реформа, таким образом, открывает перед нашей страной небольшой шанс и представляет большую опасность. С одной стороны, действительно, в России идут, пожалуй, самые массовые выборы в ее истории. В ходе них избирались главы и депутаты в 31 298 муниципальных образованиях. В принципе это хорошая школа для массового политического участия. Правда, население демонстрировало довольно низкую активность, часто на уровне 30–40%. Но главный вопрос – что последует за выборами?

Как будет развиваться местное самоуправление в неблагоприятных для себя условиях?

В нынешнем виде эта реформа способна породить массовое разочарование граждан и саморазрушение основ государственности на самом низовом уровне общественного устройства России. Хотя объективно страна нуждается в передаче власти на местный уровень и развитии МСУ, но не обеспеченная ресурсами и непродуманная муниципальная реформа способна всерьез и надолго дискредитировать идею местного самоуправления и демократии в России.

Вновь – к вопросу о перспективах

Итак, что мы имеем? Изначально реформа МСУ в постсоветской России проходила в непростых условиях. Во-первых, экономическая база муниципалитетов была в большинстве случаев недостаточной; во-вторых, социетальные основания гражданской активности, «социальный капитал», развитие «гражданского общества» и т.д. на локальном уровне были явно недостаточны для полноценного местного самоуправления (таким образом, вместо САМОуправления стояли проблемы местной власти, и не более того); в-третьих, правовая база МСУ также оставляла желать лучшего, поскольку была недостаточной и противоречивой. Нельзя сказать, что по сравнению с 1990-е годами в решении этих проблем наметился серьезный прогресс. Наоборот, реализация «реформы Козака» способна в ряде моментов осложнить ситуацию.

При этом общее изменение морально-политического климата в стране и сокращение возможностей для научной рефлексии и научных исследований, в том числе политических проблем МСУ, способно загнать многие проблемы локальной политики в «тень», сделать их адекватно неосознаваемыми, а значит, и нерешаемыми. Так что перспективы МСУ в современной России особого оптимизма не вызывают. Но вопрос стоит еще более остро: сохранится ли вообще политическая автономия местного самоуправления на фоне явно авторитарных тенденций российского политического режима?

Вопрос о выживаемости МСУ и локальной политики уже в постпутинской России выглядит очень непростым. Некоторые исследователи все же находят поводы для оптимизма. Так, например, Петр Панов надеется на развитие самоуправления в малых городах,

где налицо ярко выраженный интерес местных сообществ и малого бизнеса, где власть потеряла политические ресурсы вследствие отмены Путиным прямых губернаторских выборов. Таким образом, выделяются негативные и позитивные стимулы для развития локальной политики малых городов¹. Не отрицая вообще подобных возможностей, укажем все-таки на другие варианты. Обозначенные П. Пановым тенденции могут быть «перебиты» другими, например углублением и усилением теневых связей регионально-локального уровня, когда при наличии в поселениях ресурсов они будут контролироваться и перераспределяться регионально-локальными «мафиями» (адекватное продолжение общероссийской «вертикали власти»), а в ситуации отсутствия ресурсов такие поселения просто никому не будут интересны, в том числе и людям, чья судьба составляет проживать их на данных территориях.

Дело в том, что мы считаем существующую официально модель МСУ нежизнеспособной и полной разрушительных противоречий. Мы вкратце описали эти противоречия в данной статье. Остается добавить, что эта неадекватность формальных институтов существует не только на уровне локальной политики, но и, например, в отношениях «Центр – регионы»², что ведет фактически к квазифедерализму. Что же происходит, когда официальные институты не могут нормально функционировать и развиваться? Усиливается значение неформальных, теневых институтов и практик. Это происходит повсеместно, и на локальном уровне, конечно, тоже. Но «теневизация» политики, когда реальные проблемы решаются за кулисами, может иметь еще одно последствие – потерю политической субъектности уровней власти. Выражение, возможно, неточное, но что оно может значить по существу? Возьмем для примера взаимодействие федеральной и региональной властей в РФ. Объективно противоречий между ними меньше не стало, но в официальном политическом дискурсе они фигурируют все меньше.

¹ См.: *Панов П.В.* Локальные сообщества как политический конструкт // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 15–17.

² На эту тему можно посмотреть нашу статью: *Ковалев В.* Российская политика: Эффекты отсутствия. Проблемы регионов и местного самоуправления // Политический класс. – М., 2006. – № 10. – С. 22–31.

Фактически назначаемые губернаторы потеряли ряд стимулов для отстаивания интересов своих регионов перед лицом Москвы, хотя бы на уровне ельцинского периода. Между Центром и регионами протягиваются административные, силовые, партийные (ЕР) и прочие «вертикали», связанные теневым бизнесом и круговой порукой. Эти «вертикали» имеют устойчивые тенденции доходить и до локального уровня, особенно в тех случаях, когда на местном уровне есть привлекательные экономические ресурсы. При этом власть на местах попросту захватывается той или иной группировкой политико-экономических рейдеров, во главе МО ставится надежный человек, который присматривает за бизнесом поставившей его группировки и охраняет ее интересы. Дефицита методик по захвату власти в привлекательных МО не наблюдается. Для этого можно пользоваться манипуляциями выборов в местные советы или, например, двигать фигурой того или иного «сити-менеджера». Многие такие случаи сегодня можем наблюдать воочию, а недавняя прошедшая череда местных выборов лишь усилила эту тенденцию.

Понятно, что у ставленников бизнес-чиновничьих группировок, зачастую связанных с криминалом, когда они захватывают власть на локальном уровне, не всегда есть стимулы для отстаивания интересов «своего» МО перед лицом вышестоящих властей. Наоборот, они могут быть заинтересованы в разделе с ними местных ресурсов. Следовательно, ясная политическая субъектность, четкое разделение интересов между федеральным, региональным и локальным уровнями отсутствуют. Они заменяются теневыми сговорами, власть приобретает так необходимое ей *единство* и укрепляется за счет подавляемых и неудовлетворяемых должным образом потребностей граждан. Такова, на наш взгляд, сегодняшняя картина; она еще далека от ясности и детальности, но господствующая тенденция уже четко обозначена. Пока официально идет дискуссия о тех или иных аспектах «муниципальной реформы» в русле правовой казуистики, на практике муниципальные ресурсы служат обогащению немногих принадлежащих к «вертикали». Могло ли быть иначе в условиях свертывания или выхлачивания демократических механизмов?!

Вряд ли эта «вертикаль» допустит в *единой России* какую-либо автономию МСУ, локальную демократию и т.д., если ей это невыгодно. Может ли в таких условиях выжить локальная политика? Да, но только в тех случаях, когда к данному муниципальному

району или городскому округу не привлечено внимание других влиятельных игроков; попросту говоря, если с данного МО *нечего взять*¹. (Правда, эта политическая автономия все равно быстро теряется – как вследствие отсутствия экономической базы для нее, так и вследствие общей тенденции к бюрократизации.) В иных же случаях никакой локальной автономии выжить не суждено: возможности локальных социумов, местного бизнеса и (или) власти попросту несопоставимы с ресурсами «варягов», экономических и политических «рейдеров» и их ставленников.

Таким образом, вопрос наших лучших исследователей локальной политики: «Автономия или контроль?»², т.е. автономия МСУ или контроль со стороны государственных органов, в условиях, когда за фасадом формальных институтов разрастаются теневые практики, в какой-то степени теряет свое значение. Не «автономия» и не «контроль», а нечто *иное*, похожее на то, что мы кратко описали выше.

По нашей оценке, в ближайшей перспективе вряд ли что-нибудь кардинально изменится в российской политике – как на федеральном, так и на более низких уровнях. Сама по себе политическая «жизнь» на локальном уровне будет лишь едва теплиться. Основная надежда здесь на то, что формально-институциональные формы (наличие выборов на местах, прежде всего) в условиях современного «неозастоя» все же будут сохранены и пригодятся при политическом оживлении в будущем. Перспективы для местной (впрочем, как и для региональной) политики в России откроются лишь в результате серьезных подвижек на федеральном уровне, когда наступит новый критический момент и элиты будут поставлены перед ситуацией политического выбора, требующего активизации и повсеместного привлечения местных ресурсов.

Но контуры этих возможных перемен выглядят сейчас весьма смутно и проблематично.

¹ Например, в материале «своего» региона мы можем назвать примеры районной демократии, чередования у власти группировок местной элиты (почти что «консолидация демократических режимов»!), борьбу в публично-правовом пространстве в случае бедных и малонаселенных районов – Ижемского и Усть-Цилемского.

² См. упомянутую работу В. Гельмана и др.

М.В. НАЗУКИНА, К.А. СУЛИМОВ

**СИМВОЛИЧЕСКАЯ РЕПРЕЗЕНТАЦИЯ ЛОКАЛЬНЫХ
ПОЛИТИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ: ПЕРМСКИЙ КРАЙ
И СВЕРДЛОВСКАЯ ОБЛАСТЬ***

В российской политической науке феномен политического на локальном уровне еще только становится предметом специальных исследований. До сих пор ему уделялось значительно меньше внимания по сравнению с общенациональным и региональным уровнями, при этом исследовались преимущественно специальные проблемы: организация местного самоуправления, выборы, межбюджетные отношения и т.д. Комплексный политико-социологический анализ локального сообщества как потенциально политического субъекта является важной задачей политической науки с точки зрения целостного и комплексного изучения политической реальности современной России.

Политика и политическое могут производиться на разных уровнях масштабов социальных общностей, что приводит к формированию «многосоставных» политических сообществ. Эта проблема значима для современной России, так как в условиях политики децентрализации, а также изменения институциональной среды, в которой функционируют локальные сообщества (реформа местного самоуправления, новый порядок формирования региональных органов государственной власти, энергичное партийное строительство и т.д.), в ряде случаев наблюдается активизация политических процессов на локальном уровне, что иногда приводит к более или менее явному противопоставлению локальных сооб-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Политизация локальных сообществ: возможность и действительность» (проект № 07-03-82309 а/У).

шеств региональным властям. Данные тенденции проявляются крайне неравномерно. Очевидно, что актуализация политического потенциала локальных сообществ обусловливается сложным взаимодействием разнообразных факторов.

В данной статье анализируются состояние и политический потенциал местных локальных сообществ на территории Пермского края и Свердловской области. Авторы исходят из гипотезы, что символическая репрезентация локальных сообществ и дискурсивные практики, связанные с ней, являются теми четко фиксируемыми эмпирическими факторами, которые могут (в числе прочих) указывать на степень политизации местных сообществ. Для оценки степени этой политизации был сконструирован модельный ряд локальных сообществ, расположенный на шкале по степени актуализации их политического потенциала, определены варианты корреляции факторов, обуславливающих актуализацию политического потенциала локальных сообществ¹.

Модельный ряд представляет шкалу, полюсами которой являются *идеальный тип локального политического сообщества* и *аполитическая локальность*. Идеальный тип предполагает наличие ощущения и / или осознания самости членами данного сообщества (культурно-психологическое измерение); осознания общего интереса (как прагматический смысл / измерение самости); символической репрезентации самости; противопоставления себя как сообщества другим сообществам, принимающего форму определения своего собственного уникального места в ряду других сообществ; активного смыслообразующего действия в публичной сфере данного сообщества.

Для *аполитической локальности* характерно отсутствие сколько-нибудь значимо и явно выраженных вышеуказанных черт. Данный тип хотя и образует логическую пару идеальному типу политического сообщества, тем не менее не является чисто логическим понятием, а непосредственно коренится в реальности. Как представляется, он позволяет описать большинство локальностей,

¹ Более подробно теоретико-методологическое обоснование исследования см.: Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А. Конструирование локальной политической самости на местном уровне // Вестник Пермского университета – Пермь, 2007. – Сер. Политология. Вып. 2. – С. 19–36.

существующих сегодня в организационно-правовых рамках местного самоуправления¹.

Представляется, что движение по промежуточным ступеням модельного ряда не будет сопровождаться механическим убавлением или добавлением характерных черт политического сообщества, потому что сам их набор не является механическим соединением. Скорее, они являются аналитическими величинами, фиксируемыми исследователями. К тому же даже на аналитическом уровне они предстают не однопорядковыми величинами, а сложноорганизованным и сложным образом взаимозависимым комплексом величин. Вместе с тем данный комплекс находит свое видимое выражение и непосредственно производится в публичной сфере данного сообщества, поэтому характер и интенсивность процессов, протекающих в ней, особенности и конstellация сил, действующих в публичной сфере, будут определять степень приближения к качественному состоянию собственно политического сообщества.

Факторы, влияющие на мотивации местных элит относительно конструирования локальной самости, можно разделить на две группы. Первая – «экзогенные»: социально-экономические характеристики данного поселения, его масштаб и положение на шкале «центр – периферия», исторические традиции и культурная специфика, а также политический контекст, в котором вынуждены действовать местные элиты. Вторая группа – «эндогенные» факторы, включающие характеристики самой местной элиты (соотношение разных группировок, степень и характер фрагментации).

Анализ эмпирических данных, проведенный на материалах Пермского края, показал, что ни один из экзогенных факторов сам по себе (в отдельности) не оказывает на мотивации местных элит решающего влияния. Отсутствие одного из них может с успехом компенсироваться наличием другого².

Что касается эндогенных факторов, для их эмпирического анализа были выбраны четыре случая: Березники и Кизел из Перм-

¹ В ходе реформы местного самоуправления (МСУ) и реализации двухуровневого принципа территориальной организации МСУ в 2004–2005 гг. в Российской Федерации появилось огромное количество новых муниципальных образований, которые были созданы органами власти субъектов Федерации, в частности, в Пермском крае появилось 315 новых поселений (всего муниципальных образований 363).

² См.: Назукина М.В., Панов П.В., Сулимов К.А. Указ. соч.

ского края, Нижний Тагил и Асбест из Свердловской области. Пермские случаи отбирались как города, в которых конструирование местной самости протекает наиболее активно. Свердловские случаи подбирались в пару пермским по принципу сходства экзогенных факторов. Все города – промышленные центры. Березники и Н. Тагил – «вторые» города в своих регионах после региональных столиц по основным экзогенным факторам. Кизел и Асбест – из категории «малых городов». Ниже представлены материалы case-studies.

Березники

Березники – второй по величине и значению город Пермского края с населением 182 тыс. человек, расположенный в 278 км к северу от Перми. Исторически он возник на базе уникального Верхнекамского месторождения калийных солей. Несмотря на то что город сравнительно молодой (1932), первые поселения вокруг соляных промыслов на его территории существовали с XVI в. Сегодня Березники представляют собой развитый промышленный город. Самые крупные его предприятия – АО «Уралкалий», АО «Бератон», АО «Ависма». Столь мощная концентрация экономических ресурсов формирует отличительную черту города, связанную с его статусом и значимостью для региона.

Процесс активизации поиска локальной «самости» начинает отчетливо проследиваться с 2005 г. и связан с обсуждением нового Устава города, в частности вопроса о городских символах. Особое значение имело решение местных властей о том, что город должен иметь не только герб, флаг, которые были приняты еще в 1998 г., но также и гимн. Именно поиск ключевых смыслов будущего гимна породил множество споров и дискуссий внутри местного сообщества. Причем сам формат обсуждения этого вопроса позволяет выделить ряд особенностей как самого сообщества, так и механизмов конструирования его самости.

С целью вовлечения в процесс максимально широкого круга заинтересованных лиц в сентябре 2005 г. был объявлен конкурс «Гимн города». Желавшие принять участие в конкурсе должны были представить произведение, «демонстрирующее любовь к Малой Родине» и при этом отвечающее ряду формальных критериев. Первоначально планировалось, что свой гимн у города появится

уже к началу 2006 г. Однако конкурс пришлось многократно продлевать, он так и не завершен до настоящего времени. В связи с этим возникают два вопроса. Почему была сделана ставка именно на конкурс? Почему проект гимна так и не принят, а его поиск очень затянулся?

Как представляется, объяснение кроется в той роли, которую играет творческая интеллигенция в жизни города, проявившая инициативу и наибольшую заинтересованность в разработке проекта гимна. Организация конкурса стала формой, обеспечившей включение населения в процесс подготовки местного гимна. Элита в лице администрации взяла на себя лишь организационную функцию, активно помогая участникам конкурса. Так, по договоренностям, достигнутым управлением культуры города на заседаниях Литературной студии, поэт – член Союза писателей России Юрий Волков проводил консультации по доработке проектов. Местная элита Березников планировала также организацию общественных слушаний, которые, правда, так и не состоялись. Показателем интереса, проявленного к конкурсу, является количество проектов – 56, причем ажиотаж явно был вызван не материальным поощрением победителю конкурса, которое было символическим (5 тыс. рублей), а ростом патриотических настроений.

Такой путь формирования символических атрибутов территории, когда население само вырабатывает смыслы своей самости, позволяет обеспечить максимально полный учет мнений и найти наиболее оптимальную схему усвоения населением разработанной при его участии символики. Но, как показала практика, такая схема оказывается работоспособной лишь тогда, когда культурная элита сравнительно монолитна и скоординирована, однако этого как раз и не наблюдалось в данном случае.

Определение ключевых смыслов городских символов тесно связано с интерпретацией символических атрибутов сообщества, созданных В. Шекой. Таковыми являются изображенные на гербе и флаге на фоне перевязи «три серебристого цвета кристалла сильвина – минерала, символизирующего главный источник богатств березниковских недр»¹. По мнению самого автора, значение символа намного шире: это *«прошлое, настоящее и будущее не только на-*

¹ Геральдическое описание герба г. Березники. – Режим доступа: <http://heraldicum.narod.ru/russia/subjects/towns/bereznik.htm>

шего города. Это символ трех северных городов: Соликамска, Усолья и Березников. Это может трактоваться как созвездие трех городов, богатство которых – соль – прославил наш край»¹.



Можно заключить, что общее правление (ключевые черты) «самости» города уже сформированы и вся остальная символическая политика так или иначе строится на их основе. Более того, на основе этих символов происходит отграничение от других сообществ через демаркацию граничной линии города, установление въездных знаков. Еще в 2003 г. прошел конкурс на лучший знак, в результате которого победил опять же проект трех кри-

сталлов соли (автор В. Шека). Установлен он был на шоссе Соликамск – Пермь в 2005 г. (на въезде в город со стороны Соликамска).

Таким образом, в Березниках весьма активно происходит конструирование локальной «самости» через символическое позиционирование территории. Продолжающаяся работа над гимном города сегодня дополняются и новым направлением – поиском талисмана сообщества².

Кизел

Город с населением 32,2 тыс. человек, расположен в 244 км от Перми. Исторически он возник на базе Кизеловского каменноугольного бассейна. Однако закрытие шахт привело к тому, что сегодня – это кризисная, глубокодотационная территория Пермского края³. В региональных СМИ Кизел чаще всего упоминается в проблемном контексте: «Для пермяков Кизел стал одним из самых страшных го-

¹ Шека В. Как рождался символ // Березниковский рабочий. – Березники, 2003. – 27 ноября.

² Животный образ Березников // Городская газета (Березники). – Березники, 2007. – 6 мая.

³ По итогам 2003 г. доля дотаций из областного бюджета в расходной части местного составила 52%, или 134,6 млн. руб. На 2004 г. из областного бюджета предусматривалось дотаций в сумме 116,1 млн. руб., что составило 44% расходной части бюджета. (Источник: Материалы ИСС Администрации Пермского края.)

родов: безработица, ничтожные темпы развития, миграция»¹. Несмотря на такое кризисное состояние, сообщество города демонстрирует тягу к сплочению, и поиски ориентиров для идентификации проходят здесь не менее успешно, чем в Березниках.

Точкой отсчета здесь также стал 2005 г., когда в повестку дня был поставлен вопрос о принятии новых городских символов – герба и флага, что увязывалось с муниципальной реформой. Но в отличие от предыдущего случая здесь мы можем видеть несколько иную модель конструирования локального сообщества, где системообразующей силой выступает политическая элита города, т.е. процесс инициируется сверху – городской администрацией. Несмотря на то что в городе существует сильная культурная элита, которая используется в качестве «культурных героев», вписанных в «визитную карточку» территории², это не вылилось в выработку совместного курса по конструированию локальной идентичности. При разработке нового герба активно привлекались специалисты из Санкт-Петербурга, осуществлялось сотрудничество с Пермской геральдической комиссией, а местная творческая элита осталась в стороне.



Если вычленить смысловые звенья, вокруг которых концентрируется уникальность города, то окажется, что она также связана с экономической спецификой города, а именно с шахтерским прошлым. Так, согласно геральдическому описанию на новом гербе и флаге изображены две серебряные опрокинутые кирки, положенные накрест, и древняя золотая шахтерская лампа, демонстрирующие, что угледобыча была основой развития города. Причем лампа горит, и это означает «надежду на процветание города и в будущем».

¹ Стекло от депрессии. – Режим доступа: <http://www.uralpolit.ru/> – Дата посещения: 9.10.2007. Уровень миграции в Кизеловском районе один из самых высоких в Пермском крае. По информации с городского сайта: 158,7 выезжающих ежегодно в 1996–1998 гг. в расчете на тысячу жителей. – Режим доступа: <http://www.kizel.ru/index.php?mod=info&content=pop>.

² На официальном сайте создан специальный раздел «Творчество». – Режим доступа: <http://kizel.ru>.

Вместе с тем нельзя сказать, что населению «все равно», оно ищет пути донесения до власти своих пожеланий. Выходом стали дискуссии относительно неофициального гимна территории и нового городского герба на интернет-форуме «Уральская кочегарка». Доминирующим дискурсом стала борьба по линии «традиционное – современное»: мучительный разрыв с шахтерским прошлым, поиск новых идентификационных ориентиров. В результате разгоревшейся дискуссии проект городского герба не был принят с первой попытки. Депутаты городской думы одобрили его лишь в ноябре 2005 г. после положительной оценки экспертов Краевой геральдической комиссии¹. После утверждения герба дискуссия на форумах сходит на нет. Дальше критики и рассуждений об отсутствии возможностей повлиять на процесс и исправить ситуацию, например «организовать публичные слушанья» («*Мое мнение, герб спасет только референдум*» – (Амега) или «написать коллективное письмо в администрацию», никто из участников форума не пошел.

Таким образом, можно говорить о том, что образ «мы» завязан на прошлых заслугах города. Во внешнее и внутреннее пространство по-прежнему активно продвигается образ трудового города, который «славил Пермский край» (В. Ярцев). Происходит это в терминах патриотического дискурса, который подчеркивает важность любви к Малой Родине, где Кизел – сосредоточие всего «родного» и «любимого». Возможно, действует некий компенсаторный механизм, позволяющий хоть как-то противостоять кризисности городской жизни. Это как нельзя лучше демонстрируют слова самих кизеловцев: «*Конечно, герб невысокого художественного содержания, а впрочем, что вы хотели? И город не герой, хорошо, что хоть герб есть. А то без имени и звания как-то не солидно. А так на юбилей города можно значки выпустить с эмблемой герба*» (Ольга). Сообщество пытается найти новые объединяющие символы, но происходит это в замкнутой творческой среде, которая оказывается отстраненной от процесса и не видит возможностей влиять на него.

¹ Герб муниципального образования город Кизел. Рекомендации геральдической комиссии при Президенте РФ. – Режим доступа: <http://forum.kizel.ru/index.php?showtopic=112&st=0>

Нижний Тагил

Второй по значению и по количеству населения город Свердловской области возник в 1722 г. Основателями города стала династия Демидовых, поэтому не случайно эта фамилия – наиболее знаковый символ, на базе которого конструируется локальная идентичность тагильчан. Она звучит здесь постоянно: Демидовский завод, Демидов-парк, Демидовский госпиталь и т.д. Она же предопределила и выработку новых символических атрибутов города – его герба и флага.

Работа над современными гербом и флагом началась в сентябре 2000 г., но лишь в 2006 г. разработанный специалистами Уральской геральдической ассоциации и ООО «Гербоведь» проект был одобрен решением нижнетагильской городской думы. Власти города объясняли необходимость смены главных городских символов не тем, что старые не соответствовали правилам геральдики, а стремлением вернуться к своим истокам, к своей истории¹.

В ходе обсуждения мнения по поводу старого и нового символов разделились, но большинство высказалось за демидовский вариант. «Нельзя допускать, чтобы люди восприняли изменения в символике города как ломку и отмену всего традиционного и привычного», – отметил глава города Николай Диденко. Для того чтобы предупредить возможное народное недовольство, мэр предложил сначала провести с жителями города разъяснительную работу, а уже потом вынести новый символ на суд тагильчан².

Локальная символика закрепляет за городом статус «железной столицы Урала», города мастеров.

¹ В пурпур и золото одет тагильский герб // Областная газета. – Екатеринбург, 2007. – 1 февр.

² У Нижнего Тагила появится новый герб. – Режим доступа: <http://www.nr2.ru/05/11/03/all/>.



Сочетание горного дела и металлообработки символизируется рудоискательными зами и молотом-чекмарем для выделки го железа соответственно. Щит и шлем указывают на роль Уралвагонзавода в ленин оборонной мощи страны, а лавровый нок – на трудовую доблесть тагильчан, а же на славу, которую завоевало тагильское железо во всем мире, удерживая позиции до стоящего времени. Пурпур подчеркивает величие, а также высшее достоинство и верховенство города по многим позициям в

ской области и России¹.

Город получил новые символы в юбилейный год (285-летия со дня основания) из рук губернатора Э. Росселя. Судя по этому факту, губернатор придает важное значение символике родного края. Обращаясь к тагильчанам, Эдуард Россель отметил, что герб города, области или страны – это не просто красивая картинка, а живое воплощение истории, своеобразный знак отличия, заслуженный трудом, ратными подвигами и жизнью многих поколений россиян².

Отзывы на городском форуме говорят о том, что население не очень позитивно восприняло кардинальную перемену символов³. Критиковали в основном за радикализм: *«Лучше было прежний герб и оставить. Кому в голову пришла дурацкая идея его менять? Хоть бы посоветовались с народом сперва, мнения послушали... И где машиностроение наше самое крупное в мире? А год образования... Мне старый больше по душе...»* (Den Freeman). *«Да и вообще, какой смысл герб менять-то??? Тем более так радикально....»* (Улыбка Чеширского Кота).

¹ Режим доступа: <http://gerb.rossel.ru/ter/sym72>.

² Пресс-релиз за 31 января 2007. – Режим доступа: <http://www.rossel.ru/pda/archive/20070131/2/>.

³ См: Новый герб. – Режим доступа: <http://forum.ntagil.ru/viewtopic.php?t=4097&highlight=%E3%E5%F0%E1>.

Асбест

Город Асбест основан в 1885 г., когда было открыто месторождение очень редкого природного минерала хризотила – асбеста. Минерал не только дал название городу, но и предопределил его специфику как в экономическом плане (АО «Ураласбест» – градообразующее предприятие), так и в символическом позиционировании уникальности территории. В частности, особенности строения асбеста, имеющего тонковолокнистую структуру, отразились на наименовании города – «город горного льна».

Асбестовцев отличает достаточно высокий уровень гражданской активности. Самый яркий пример – скандал, который разразился в 2003 г. по поводу того, что было принято решение присвоить одной из улиц города имя Алексея Махнева, единственного жителя Асбеста, награжденного золотой звездой Героя Советского Союза, которую он получил за форсирование Днепра. Реакция жителей улицы на данное решение властей была неожиданной. Люди направили в администрацию города жалобу, в которой говорилось о том, что они против переименования улицы, поскольку теперь им придется переоформлять прописку и другие важные документы. Но главным аргументом стала фигура того, чьим именем была названа улица. Дело в том, что вернувшийся после войны в Асбест Алексей Махнев оставил о себе плохую память, сильно пил и совершал «противоправные действия». Жители говорили, что не хотят жить на улице, названной в честь алкоголика¹. Скандалная ситуация была разрешена уступками властей: жителям разрешили не менять документов, но название улицы так и осталось «Махнева».

Кроме того, в Асбесте сложилось сильное интеллектуальное ядро сообщества, при непосредственном участии которого конструируются локальные символы.

Начало «поисков» символического лица города относится к 1998 г., когда было решено принять новую символику к 65-летию со дня его образования. На прежнем гербе была изображена опора линий электропередачи (ЛЭП), символизирующая Рефтинскую ГРЭС. Однако поселок Рефтинский стал самостоятельным муни-

¹ Скандал в Асбесте – жители протестуют против присвоения городской улице имени Героя Советского Союза // Новый Регион. – Асбест, 2003. – 21 мая. – Режим доступа: http://www.nr2.ru/13_60936.html.

ципальным образованием, и вопрос о выработке собственной символики актуализировался. Был объявлен конкурс, причем город сразу дистанцировался от помощи комиссии по символам при областной думе: «Хотелось бы иметь герб, составленный не артелью профи-геральдистов, а пусть дилетантом, но своим, земляком, вложившим в эскиз не только (и не столько) профессиональные навыки, но и любовь к своему городу»¹. Главным критерием было объявлено не соответствие геральдическим канонам, а «доступность для понимания, чтобы люди догадывались, что это именно герб Асбеста, даже без надписи на нем».

По итогам конкурса лучшим был признан проект герба, созданный руководителем художественной мастерской комбината «Ураласбест» Владимиром Голомолзиным. Его и решено было «взять за основу». Проект переделывался несколько раз, изменялся и дорабатывался в течение пяти лет. Не без помощи специалистов Уральской геральдической ассоциации (УрГА) был выработан дополненный вариант герба. Интересно, что до этого УрГА попыталась без согласования с администрацией утвердить свой вариант, но глава Асбеста В.А. Власов «выразил протест против подобного самоуправства и заявил, что город справится сам»².



Герб, согласованный и внесенный в Государственный геральдический регистр Российской Федерации в 2002 г., содержит изображение минерала как ключевого символа города. «Зеленый цвет олицетворяет равновесие, надежду, обновление жизни и ассоциируется с молодостью, радостью, природным изобилием, ванием и миром»³. Сами асбестовцы называют свой герб символом молодого рабочего города. Добавим, что асбест стал ключевым мотивом и для городского гимна, утвержденного в 2005 г:

¹ Игра в геральдику // Уральский рабочий. – Екатеринбург, 1998. – 10 марта.

² Дело Чести. – Режим доступа: <http://asbestcity.boom.ru/novosti/02.htm>.

³ Символы Асбестовского городского округа. – Режим доступа: <http://gerb.rossel.ru/ter/sym19>.

*Минерал есть такой на Урале,
Он в огне не сгорит никогда.
В честь него и Асбестом наш город назвали,
В нем живут горных дел мастера¹.*

* * *

Все четыре отобранных случая демонстрируют явную и политически значимую активность заинтересованных сил в публичной сфере данных сообществ. Вариативность определяется разным материалом, используемым для осмысления и осознания самости и ее репрезентации, а также формами коммуникации между значимыми участниками.

Первый случай (Березники) являет собой пример модели «взаимодействия», характерной чертой которой становится вовлечение местной элитой населения в процесс принятия решений о том, что есть «мы». В частности, организуются конкурсы среди населения на разработку лучшего варианта гимна и других символов города. Но широта спектра представленных позиций такова, что принятие окончательного решения оказывается проблематичным.

Второй случай (Кизел) демонстрирует политику «сверху». Творческий потенциал населения не находит выхода в выработке совместного курса по конструированию локальной идентичности. В результате отстраненное от участия население «выпускает пар» в дискуссиях на интернет-форуме².

Третий случай (Нижний Тагил) схож со вторым в том, что происходит навязывание населению решений, принятых без его участия. Вместе с тем следует заметить, что такое навязывание может быть важным фактором формирования локальной самости, если встретит активное, субъектное отношение со стороны граждан или будет способствовать формированию такого отношения к решениям, принимаемым властями. Отличие третьего случая от второго (как и первого) заключается в активной позиции региональных властей в данном вопросе. Ярким символическим представлением

¹ Автор гимна Владимир Сабуров // Муниципальный вестник. – Асбест, 2005. – 9 июня, № 6.

² Имеется в виду форум «Уральская кочегарка». – Режим доступа: <http://forum.kizel.ru>

этого стало получение Нижним Тагилом новых символов из рук губернатора.

Четвертый случай (Асбест) схож с первым (Березники) в степени и формах привлечения административной элитой населения для участия в выработке символики сообщества. Модель «взаимодействия» внутри сообщества оказывается еще более акцентированной тем, что та же элита сознательно и публично сопротивляется попыткам внешнего давления со стороны региональных властей.

Что касается кроссрегиональных отличий, в Свердловской области процесс разработки муниципальной символики осуществляется при непосредственном и активном участии регионального уровня власти. Здесь создана и функционирует комиссия по символам при Законодательном собрании Свердловской области в количестве 12 человек. Комиссия оказывает органам местного самоуправления методическую помощь, разрабатывает для них рекомендации по вопросам геральдики, проводит предварительную геральдическую экспертизу проектных вариантов герба, флага и др.

Благодаря ее деятельности изменилось отношение руководителей органов местного самоуправления к созданию собственной символики: «Пройден непростой путь от полного непринятия этой работы и воинствующего невежества к активному участию в ней и следованию классическим приемам традиционной геральдики. Как результат – отличительные знаки городов и поселков Свердловской области сегодня состоят не из шестеренок, колосьев и елочек, а из геральдических фигур, символизирующих бесценные реликвии людей, живущих в данном конкретном населенном пункте, и богатства уральской земли»¹.

Именно этой активностью региональной власти объясняется тот факт, что на 1 марта 2008 г. все (!) муниципальные образования Свердловской области имели зарегистрированный герб и только три из них не имели флага. Сравнить эти данные с аналогичными по Пермскому краю невозможно по причине отсутствия таковых. Здесь краевые власти не считают нужным аккумулировать подоб-

¹ В Законодательном собрании прошло торжественное заседание комиссии по символам Свердловской области, посвященное 10-летию создания комиссии. – Режим доступа: http://www.duma.midural.ru/activity/press/2007/05/31/34683_v_zakonodatelnom_sobranii.

ную информацию или, по крайней мере, публиковать ее. И это уже само по себе является показателем степени заинтересованности региональных властей в участии в символической репрезентации муниципальных образований. При этом нет сомнений, что большинство, прежде всего новых, муниципальных образований (а как уже указывалось, в Пермском крае появилось более трехсот новых поселений) своих символов не имеют.

Местные сообщества в Свердловской области включены («вписаны») в региональный контекст, существуют как его составные части. Регион стимулирует развитие локальной идентификации, поскольку это становится важной частью стратегического образа всего региона, как «опорного края державы». Региональные власти пытаются играть роль патрона по отношению к муниципалитетам. Иногда это приводит к напряжению, к проявлению действительной, а не мнимой политической самостоятельности. Но ключевым измерением этого процесса оказывается все же вертикаль «регион – муниципалитет», а не горизонталь «муниципалитет – муниципалитет».

В пермском случае ситуация более неопределенная. С назначением в 2004 г. губернатором О. Чиркунова во главе угла оказалось внедрение принципов нового менеджизма и подход к региону как к корпорации. Краевые власти проводят унификацию политики местного самоуправления на всей территории края. Темпы реализации муниципальной реформы на территории Пермского края (одни из самых быстрых в стране) говорят о том, что идеология реформы совпадает с принципиальным видением роли местного самоуправления краевыми властями. Краевая власть заявляет о наличии своей, в том числе персональной, ответственности за все происходящее в крае и имеет собственное видение перспектив и форм его развития. Поэтому требуется стимулировать муниципальные образования для их развития в «правильном» направлении, но на этом пути существуют серьезные законодательные ограничения: механизмы стимулирования не должны нарушать постулируемые Конституцией РФ самостоятельность и ответственность местного самоуправления.

Следовательно, вопрос в выработке и использовании косвенных механизмов воздействия на муниципалитеты в желаемом направлении. Этим должны заниматься правительственные структуры,

выделенные в блок муниципального развития. Таким направлением является повышение конкурентоспособности поселений и районов. Конкуренция вообще – ключевое понятие нынешней управленческой команды края. Конкурировать должен сам край с другими регионами страны за бизнес, население и ресурсы Федерального центра.

Принцип конкуренции распространяется и на муниципалитеты внутри Пермского края. Они тоже должны конкурировать между собой за бизнес, население и ресурсы, которые может им предоставить региональная власть. Таким образом, дилемму можно сформулировать следующим образом: краевые власти считают необходимым косвенно стимулировать локальную общественность, но экономического, а не политического характера, что затрудняет локальную политизацию.

Во всех четырех рассмотренных случаях мы можем выявить присутствие всех признаков собственно политического сообщества: ощущения и / или осознания самости членами данного сообщества; осознания общего интереса; символической репрезентации самости; противопоставления себя как сообщества другим сообществам, принимающего форму определения своего собственного уникального места в ряду других сообществ; активного смыслообразующего действия в публичной сфере данного сообщества. Но степень их актуализации представляется невысокой.

В поисках ответа на вопрос о причинах такого положения имеет смысл обратить внимание на такую характеристику политического сообщества, как противопоставление себя как сообщества другим сообществам, принимающего форму определения своего собственного уникального места в ряду других сообществ. Именно этот признак наименее акцентирован во всех четырех рассмотренных случаях. Между тем он является ключевым. Важно, что конструирование самости влияет не только на самовосприятие жителей данного поселения, но и то, как их воспринимают извне. Очевидно, эти две стороны находятся в тесном взаимодействии. Вместе с тем соотношение этих сторон может быть разным. Иными словами, приписывание жителям какого-то поселка специфических характеристик другими (восприятие извне) способно подтолкнуть изменения в самовосприятии.

Таким образом, для производства локальной самости (самостей) требуется горизонтальная сеть активных локальностей, кото-

рые определяются друг относительно друга и тем самым способствуют актуализации политического потенциала контрагентов и его собственного. В этом смысле особое значение приобретает наличие критической массы локальных самостей для актуализации политической составляющей на местном уровне. Очевидно, что на сегодняшний момент в Пермском крае такой критической массы нет. Количественный параметр здесь вторичен. Важнее возможность реального взаимодействия локальных самостей, что позволит им резко выделиться из общего ряда.

Что касается Свердловской области, то здесь был выявлен важный фактор, влияющий на локальную самость, – специфика действий региональных властей. Стимулируя, а порой даже провоцируя символическую репрезентацию и, соответственно, политизацию локальностей, они смазывают действие или затрудняют выявление горизонтальной сети активных локальностей. Поэтому данный вопрос требует дальнейшей как методологической проработки, увязывающей оба эти измерения (горизонтальное и вертикальное), так и эмпирического исследования.

Д.Б. ТЕВ

ВЛАДЕЛЬЦЫ И ДЕВЕЛОПЕРЫ НЕДВИЖИМОСТИ КАЛИНИНГРАДА: СВЯЗИ С ВЛАСТЬЮ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ*

1. Политическая активность бизнеса через призму персональных переплетений с региональной и городской властью

Исследования структуры власти местных сообществ, проводившиеся на Западе, прежде всего в США, показывают, что в городской и региональной политике особенно активную роль играют определенные сегменты бизнеса, и в первую очередь предприниматели, тесно связанные с недвижимостью, инвестирующие солидный капитал в городскую землю и здания (жилые, торговые, офисные). Владельцы и девелоперы¹ недвижимости нередко являются влиятельными участниками местных правящих коалиций².

Прослеживается ли подобная тенденция в нашей стране? В статье предпринята попытка проанализировать этот вопрос на примере Калининграда и Калининградской области. Следует отме-

* Статья написана на основе материалов биографической базы данных региональных и местных элит, собранной Сектором социологии власти и гражданского общества СИ РАН (Санкт-Петербург).

¹ Девелопер – специалист по операциям с недвижимостью. Суть работы девелопера заключается в покупке (аренде) земельного участка, строительстве на этом участке объекта и получении прибыли от сдачи в аренду или продажи этой недвижимости. – *Прим. ред.*

² См., например: *Logan J. R., Molotch H. Urban fortunes: The political economy of place.* – Berkeley, 1987. – P. 62–65; 70–74; *Domhoff G.W. Power at the local level: Growth coalition theory.* – Режим доступа: <http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/local.html>. – Дата посещения: 17 апреля 2007 г.

тять, что анализ носит ограниченный характер, сосредоточиваясь, главным образом, на одной из форм политической активности бизнеса. Бизнесмены могут участвовать в местной (муниципальной и региональной) политике различными способами. Некоторые формы политического участия и влияния в условиях России довольно трудно исследовать вследствие затрудненности доступа к достоверной информации. Это относится, например, к финансированию избирательных кампаний местных политиков или лоббистской деятельности. Мы ограничимся лишь такой, наиболее явной, поэтому сравнительно легко доступной для изучения формой политического участия бизнесменов, как занятие должностей в органах государственной и муниципальной власти. При этом предприниматели, в зависимости от требований закона и других обстоятельств, могут как переходить (вероятно, чаще всего формально) из бизнеса на политико-административную работу, так и совмещать эти виды деятельности. В любом случае, они имеют непосредственный доступ к формированию и реализации политики, к принятию общеобязательных на данной территории (региона, города) решений. Происходит плутократизация политико-административной элиты, растет доля выходцев из бизнеса в составе органов власти (особенно законодательных собраний городов и регионов)¹.

Калининград и Калининградская область не исключение из этой общей тенденции. Если рассматривать политиков и администраторов областного и городского уровней с точки зрения работы, предшествующей их избранию или назначению, то видно, что бизнес является основным социальным резервуаром, источником рекрутирования калининградской элиты. Так, из 40 депутатов областной думы не менее 22 (55%) на момент своего избрания были руководителями различных предприятий. В городском совете Калининграда из 27 депутатов по меньшей мере 20 (почти 75%) – выходцы из бизнеса. Из 13 членов правительства Калининградской области по меньшей мере семь имеют профессиональные корни в бизнесе. Данные по мэрии Калининграда довольно фрагментарны, но среди заместителей мэра и глав районов есть по крайней мере по одному выходцу из бизнеса. Кроме того, главой города с декабря

¹ См., например: Экспертное интервью Чириковой А.Е. // Понделков А.В., Старостин А.М. Элитологи об элитах. – Ростов н/Д., 2007. – С. 112.

2007 г. (после отмены выборов мэра населением) стал председатель городского совета Калининграда, крупный бизнесмен.

Следует отметить, что причина плутократизации политико-административной элиты региона заключается не только в больших возможностях бизнеса по сравнению с другими элитными группами контролировать политически значимые ресурсы, например финансовые средства, которые можно эффективно использовать, к примеру, в избирательной борьбе. Важен институциональный дизайн калининградских органов власти, а именно горсовета и облдумы, характеризующийся непрофессиональным статусом большинства депутатов. Лишь половина членов думы и три депутата горсовета могут работать на постоянной, профессиональной основе¹. Для сравнения, например, в Законодательном собрании Петербурга все депутаты обязаны работать подобным образом и не вправе заниматься иной оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности².

Наличие депутатских мест без заработной платы, возможность и необходимость совмещать законотворческую деятельность с основной работой препятствуют профессионализации законодательного корпуса. Из всех социально-экономических групп общества такое положение выгоднее всего бизнесменам, этим и объясняется их массовый приток в региональный парламент. Во-первых, бизнесмены в отличие от основной массы работников в состоянии, контролируя собственные условия труда, собственное рабочее время, совмещать основную работу с депутатством. Во-вторых, такое совмещение устраняет опасность проигрыша в бизнесе или утраты контроля над собственностью при (формальном) переходе из бизнеса в депутатский корпус.

¹ См.: Калининградская областная дума. Общие сведения. – Режим доступа: <http://duma.kaliningrad.org/ru/info.htm>. – Дата посещения: 09.02.2007. Со следующего созыва половина депутатов Калининградской областной думы будет лишена постоянной зарплаты и других привилегий. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=433088>. – Дата посещения: 16.11.2005; Устав муниципального образования «город Калининград». – Режим доступа: <http://www.klgd.ru/ru/legislation/ustav.php#35>. – Дата посещения: 07.04.2007.

² См.: Устав Санкт-Петербурга (с изменениями на 13 декабря 2007 г.). – Режим доступа: <http://www.gov.spb.ru/law?doc&nd=8308279&nh=0&ssect=0>. – Дата посещения: 09.07.2007.

В общем, в Калининградской области сама форма организации местной власти способствует плутократизации элиты и, напротив, ограничивает возможности политического участия экономически зависимых групп общества. В данном случае проявляется то, что Р. Элфорд и Р. Фридланд назвали «структурной властью», возникающей, когда «определенная организация политической власти (сама результат исторической борьбы между интересами) по-разному воздействует на уровень и эффективность политического участия различных социальных групп»¹.

Между тем структура калининградских органов власти демонстрирует не только доминирование выходцев из бизнеса, но и высокую политическую активность определенных отраслевых сегментов местной экономики: торговли, строительства и девелопмента. Так, например, из 22 областных депутатов-бизнесменов девять связаны со строительством, недвижимостью и торговлей, преимущественно строительными материалами; из транспорта и промышленности пришли два депутата, трое представляют сельское хозяйство.

В городском совете Калининграда из 20 депутатов-бизнесменов 11 связаны со строительством и торговлей строительными материалами, трое возглавляли промышленные, двое – транспортные фирмы. В правительстве области трое представляют торговлю, включая одну фирму, занимающуюся торговлей строительными материалами и строительством, трое – промышленность, один – финансы.

Впрочем, двух из трех выходцев из промышленности в областном правительстве с натяжкой можно назвать бизнесменами: они, скорее, карьерные чиновники с кратковременным, меньше года, опытом менеджерской, но не на самых первых ролях, работы на предприятиях. Напротив, двое из трех министров – выходцев из торговли являются профессиональными бизнесменами, основателями и владельцами компаний. Поэтому о них с большим основанием можно говорить как о представителях своей отрасли, тесно связанных с теми компаниями, из которых они пришли.

Следует отметить, что в органах политико-административной власти представлен высший слой, элита местного строительного, торгового и девелопментского бизнеса, главы крупнейших девелопментской и риэлтерской фирм; ряда крупнейших строительных

¹ *Alford R., Friedland R. Political participation and public policy // Annual rev. of sociology. – Palo Alto, 1975. – Vol. 1. – P. 473.*

компаний; четырех из пяти ведущих торгово-строительных сетей, включая ведущую компанию, на которую приходится более 20% регионального рынка торговли строительными и отделочными материалами¹; двух крупнейших торгово-продовольственных сетей («Виктория» и «Вестер»), контролирующих более 60% всего рынка сетевого продовольственного ритейла Калининграда². Вообще, в калининградской политике торговые компании занимают сильные позиции. Во многом это объясняется эксклавностью региона, стимулирующей рост внешнеторговых связей и затрудняющей доступ в регион федеральных торговых сетей. Уровень и концентрация торговли в руках крупнейших сетей, принадлежащих местным собственникам, здесь одни из самых высоких в России³. В связи с этим показательно, что шесть из семи миллиардеров региона – торговцы, причем пять из них контролируют фирмы, тесно связанные с правительством Калининградской области⁴.

Пожалуй, главное, что объединяет большинство торговых сетей и строительно-девелопментских фирм, переплетенных с властью, – это крупные инвестиции в недвижимость, по степени развитости рынка которой Калининград стоит на втором после

¹ См.: *Москов П.* Школа бизнеса – куда расти успешным компаниям. – Режим доступа: <http://baltstatus.ru/coments/146>. – Дата посещения: 10.05.2007; Рай для DIY // Новый Кенигсберг. Май 2006. – Режим доступа: <http://newkenigsberg.ru/index.php?type=501&newsid=69>. – Дата посещения: 12.05.2007.

² См.: *Воронина К.* А как у вас? Российский остров. – Режим доступа: <http://www.tovr.ru/articles/aid/860/>. – Дата посещения: 10.07.2007.

³ См.: *Кононова А.* Brand name. Агенты качества? – Режим доступа: <http://www.tovr.ru/articles/aid/1170>. – Дата посещения: 03.03.2007; *Стенура Е.* Три богатыря // Эксперт Северо-Запад. 27.06.2005. № 24 (229). – Режим доступа: <http://www.expert.ru/printissues/northwest/2005/24/24no-skset.>; *Пыпин А.* Российская Ганза. – Режим доступа: www.fstore.ru/retailfoto/articles/Kaliningrad_sept06.pdf. – С. 30. – Дата посещения: 10.04.2007; Россия. Федеральные округа. Обзор рынка недвижимости за II квартал 2005 г. – Режим доступа: <http://www.rusipoteka.ru/estate-review/swissrealty-1.pdf>. – С. 5. – Дата посещения: 10.04.2007.

⁴ См.: *Хейфец А.* Самые богатые наши // Дворник. № 512. – Режим доступа: <http://www.dvornik.ru/issue/articles/9150.php?PHPSESSID=1238ee887d8b822cb21f54840f9db6>. – Дата посещения: 08.03.2007; Рейтинг миллиардеров – 2006 // Финанс. – Режим доступа: <http://www.ipnou.ru/lenta.php?idarticle=002107>. – Дата посещения: 10.02.2007.

Петербурга месте в СЗФО¹. В органах власти заседают почти все крупнейшие владельцы и девелоперы недвижимости Калининграда. Так, две торговые сети, которые возглавляли нынешние министры областного правительства, являются крупнейшими владельцами торговой недвижимости города. По данным на июнь 2006 г., им принадлежит большая часть (55%) площадей, которыми владеют все продовольственные сети города². Председателя горсовета Калининграда (а с декабря 2007 г. и главы города), хозяина крупных фирм в сфере строительства и торговли стройматериалами, в прессе называют «крупнейшим землевладельцем» города³. Девелопментская фирма председателя одного из комитетов думы в 2005 г. владела половиной всей городской офисной недвижимости класса В⁴ (высшего класса на тот момент в Калининграде).

Таким образом, в Калининграде, в общем, проявляется тенденция, наблюдаемая в городах США: крупные владельцы и девелоперы недвижимости политически активны и влиятельны. Следует, конечно, оговориться, что речь в данном случае идет не только и даже не столько о профессиональных, «чистых» владельцах и девелоперах недвижимости (тех, кого Х. Молотч называет *property entrepreneurs*⁵).

Компании, которые специализируются на девелопменте и последующей сдаче в аренду недвижимости, широко представлены в местных органах власти, но в целом этот бизнес в России еще не

¹ См., например: Россия. Федеральные округа. Обзор рынка недвижимости за II квартал 2005 г. – Режим доступа: <http://www.rusipoteka.ru/estate-review/swiss-realty-1.pdf>. – С. 5. – Дата посещения: 10.04.2007.

² См.: *Воронина К. А как у вас? Российский остров.* – Режим доступа: <http://www.tovg.ru/articles/aid/860/>. – Дата посещения: 10.07.2007.

³ См., например: Колонка Арсения Махнова // *Дворник.* – 2006. – 1 авг. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/digest/67.html>; *Махлов А. Можно поставить штамп: Перестройка завершена* // *Дворник.* – № 539. – Режим доступа: <http://www.dvornik.ru/issue/articles/9877.php>. – Дата посещения: 10.07.2007; *Говорят, что...* // *Еженедельная газета Калининградской области «Тридцать девятый регион».* – Калининград, 2006. – 3 нояб. – Режим доступа: http://gazeta.39.ru/pub/8/1036_1.php?action=results&poll_id=19

⁴ См.: *Ховатович М. Инвесторы пошли в регионы* // *Ведомости.* – М., 2005. – 25 окт. – Режим доступа: <http://www.irm.ru/articles/5176.html>

⁵ *Molotch H. Strategies and constraints of growth elites.* – Режим доступа: http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/molotch_1988.html. – Дата посещения: 10.11.2006.

слишком развит. В качестве крупнейших владельцев и (или) девелоперов недвижимости нередко выступают торговые и строительные фирмы. Торговые сети не только арендуют готовые объекты, но нередко сами покупают земельные участки и занимаются девелопментом недвижимости «для себя», оставаясь затем ее владельцами и даже сдавая излишек площадей в аренду. Строительные фирмы выступают не просто подрядчиками, но берут на себя весь цикл операций – от приобретения земельного участка и разработки проекта до продажи готового объекта недвижимости.

Говоря о политическом участии крупных владельцев и девелоперов недвижимости Калининграда, в том числе из торгового и строительного секторов экономики, нужно также отметить, что оно началось еще до того, когда были сформированы нынешние органы власти, и не ограничивается такой прямой формой, как занятие политико-административных должностей.

Так, председатель горсовета (ныне и глава города), представляющий крупный строительный и торговый бизнес, был членом горсовета прошлого созыва, с конца 1990-х являлся внештатным советником по экономике мэра Калининграда и, по данным прессы, спонсировал его избирательные кампании, с 2002 г. – возглавляет политсовет городской и входит в президиум региональной «Единой России»¹.

Владелец крупнейшей девелопментской фирмы Калининградской области не только возглавляет комитет облдумы по развитию инфраструктуры, промышленности, строительству и предпринимательству, но и является членом президиума и председателем координационного совета по экономике при политсовете региональной «Единой России», членом экономического совета при губернаторе и президиумов двух основных бизнес-ассоциаций облас-

¹ Источники биографической информации: «Семейная военная династия»: Александр Георгиевич Ярошук. – Режим доступа: http://www.spro.ru/programs/patriotic_education_yaroshuk. – Дата посещения: 18.06.2007; Степанова Л. Золотые кудри «блаткоммерцстроя»-2 // Новые Колеса. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/digest/164.html>. – Дата посещения: 09.11.2006; Некрасов Н. Золотые кудри горсовета // Новые Колеса. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/digest/84.html>. – Дата посещения: 10.08.2006; Савенко Юрий Алексеевич. Политический портрет. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/vip/54.html>. – Дата посещения: 10.05.2007.

ти¹. Кроме того, можно предположить, что он также косвенно вовлечен в процесс выработки и осуществления местной политики через своего зятя – председателя одной из комиссий и лидера крупнейшей неформальной фракции городского совета Калининграда², а также через бывшего менеджера своей фирмы, ныне главу одного из районов города.

Закономерен вопрос: какие условия и интересы лежат в основе высокой политической активности торговых и строительно-девелопментских компаний, крупных инвесторов недвижимости Калининграда? Переплетенность с органами власти указывает на то, что политическое участие в данном случае, вероятно, обусловлено интересами накопления капитала, а не случайными факторами, например личной склонностью тех или иных бизнесменов к общественно-политической деятельности. Каковы особенности условий возникновения и приращения крупного бизнеса в регионе?

Во-первых, это высокая степень ресурсной зависимости от городской и областной властей, прежде всего в плане доступа к земле, которую она контролирует как собственник и как орган, регулирующий землепользование. Это касается и строительных фирм, и торговых сетей Калининграда, которые не только имеют в своей структуре девелопментские подразделения, создающие торговые центры, но и пробуют свои силы в сфере жилищного строительства³. Стремление обеспечить себе наиболее свободный и выгодный доступ к городской земле и прочей недвижимости стимулирует политическое участие девелоперов, потребность в ко-

¹ Источники данных: Находкин Юрий Владимирович. – Режим доступа: http://duma.kaliningrad.org/main.asp?n=about_nakhodkin. – Дата посещения: 19.03.2007; Иванкова Е. Совет для губернатора. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/digest/42.html>. – Дата посещения: 12.03.2007; Бочарникова Е. Соковыжималка // Дворник. – № 443. – Режим доступа: <http://www.dvornik.ru/issue/articles/8592.php?PHPSESSID=e8dc427e9198b0cc144f6975f49ad16d>. – Дата посещения: 25.03.2007; Дстойное будущее построим сами // Калининградская правда. – Калининград, 2005. – 17 февр. – Режим доступа: <http://edinros39.baltnet.ru/story.php?cid=163>. – Дата посещения: 25.03.2007.

² Об этом см.: Колонка Арсения Махлова // Дворник. – № 532. – Режим доступа: <http://www.dvornik.ru/issue/articles/9712.php?PHPSESSID=1238ee887d8b822cb21f54840f9db6>. – Дата посещения: 12.07.2007.

³ См.: Вестер займется строительством жилья. – Режим доступа: <http://www.g2p.ru/publications/index.php?opn=40433>. – Дата посещения: 14.06.2007.

тором усиливается высокой активностью противостоящих им групп, например противников застройки зеленых зон и «уплотнительной застройки» (активистов экологических движений и простых жителей). Показательно, что многие девелопментские фирмы, связанные с властью, были вовлечены в такие споры, а также в конфликты с регулирующими и правоохранительными органами, порой доходившие до суда¹.

Во-вторых, участие в политике стимулируется и косвенной зависимостью от городских и областных властей, обусловленной интересами роста местной экономики. Большинство предприятий, не только торговых и строительно-девелопментских, но также и транспортных, компаний сферы услуг и пр., переплетенных с органами власти, ориентированы, в существенной мере или даже исключительно (в зависимости от наличия или отсутствия филиалов в других городах), на обслуживание рынка Калининграда в отличие от крупных промышленных фирм, работающих на экспорт за пределы области. Поэтому рост городской экономики, приток капитала в город – это залог их процветания. Отсюда интерес к решениям властей по широкому кругу вопросов, прямо или косвенно влияющих на рост и инвестиции (промышленная, налоговая, инфраструктурная политика), и к занятию должностей, в компетенцию которых входят их формулирование и реализация (например, посты министров промышленности и инфраструктуры).

Наконец, зависимость от местной власти и политики усиливается тем, что многим из этих фирм трудно будет избежать последствий ее неблагоприятных решений, если придется уйти из региона в случае ухудшения политико-экономической конъюнктуры. Низкая простран-

¹ Подробнее о таких конфликтах см., например: Суд запретил депутату Калининградского горсовета строить дом. – Режим доступа: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/21505>. – Дата посещения: 30.05.2006; Горбунов А. Здесь вам не «Гута!» – Режим доступа: <http://www.kaliningradka.ru/newshow.php?newsid=21362>. – Дата посещения: 23.04.2007; Прокуратура подала в суд на «Балткоммерцстрой». – Режим доступа: <http://www.knia.ru/news/246.html>. – Дата посещения: 09.08.2006; Фирма Макарова срубил 110 деревьев. – Режим доступа: <http://www.rudnikov.ru/default.php3?newsid=1939>. – Дата посещения: 10.04.2005; Люди и гвозди в защиту деревьев. – Режим доступа: <http://www.ecodefense.ru/view.php?id=52>. – Дата посещения: 11.08.2007; Зеленые начали инвентаризацию исчезающего парка. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad.ru/news/community/k66922.html>. – Дата посещения: 21.10.2005.

ственная мобильность связана прежде всего с крупными инвестициями в недвижимость, но, кроме того, и с местным характером собственности большинства торговых и строительно-девелопментских фирм, а также с высокой степенью закрытости соответствующих региональных рынков в силу большого значения личных связей с чиновничеством для получения земли. Эта «привязанность» к городу, к региону усиливает интерес руководителей компаний к местной политике, стимулируя их политическое участие, включая занятие политико-административных должностей.

Впрочем, следует отметить, что калининградскую власть с владельцами и девелоперами недвижимости сближают не только широко распространенная личная уния, персональные переплетения, но и ряд структурных факторов, связанных с характером источников дохода местных властей.

Прежде всего, региональная и местная администрация, подобно зависимому от местного рынка бизнесу, имеет существенный институциональный интерес в росте местной экономики в силу структуры источников своих доходов, большая часть которых (например, в бюджете Калининграда 53% в 2006 г. и 58% – в 2007 г.) обеспечивается за счет налогов с местного бизнеса и населения; финансовая поддержка (дотации) со стороны вышестоящих властей играет второстепенную роль¹.

Кроме того, интересы мэрии города и девелоперов недвижимости связывает и более специфическая материальная зависимость. Девелоперы – основные покупатели прав аренды городской земли. Между тем арендная плата за землю и поступления от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков являются существенной и имеющей тенденцию к росту частью доходов местного бюджета. Так, согласно закону о бюджете Калининграда, они составили в 2006 г. – 5,7%, в 2007 г. – 7,4% всех налоговых и неналоговых доходов (исключая дотации); причем в неналоговых доходах их доля в 2006–2007 гг. возросла с 42 до 57%².

¹ См.: Официальный сайт мэрии города Калининграда. Бюджет на 2007 год. – Режим доступа: http://www.klgd.ru/ru/city/finance/budget_2007.php. – Дата посещения: 11.06.2007; Бюджет Калининграда на 2006 год. – Режим доступа: http://www.klgd.ru/ru/legislation/texts/pr1_16_458_05.xls. – Дата посещения: 11.06.2007.

² Там же, также см.: В 2006 г. бюджет Калининграда от сдачи городской земли в аренду получил почти полмиллиарда рублей. – Режим доступа: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/26130>. – Дата посещения: 22.12.2006.

Наконец, интересы мэрии Калининграда и владельцев недвижимости сближает то, что мэрия сама является крупнейшим арендодателем офисной недвижимости, сдавая около 27 тыс. кв. метров офисных площадей¹. Следовательно, мэрия заинтересована в максимизации спроса и, соответственно, ставок аренды недвижимости, что тесно связано с ростом местной экономики и притоком капитала в город.

Переплетения элит и другие формы политического участия бизнесменов усиливают и, отчасти, отражают это структурно обусловленное родство интересов властей с интересами владельцев и девелоперов недвижимости.

2. Политика местных властей в свете интересов владельцев и девелоперов недвижимости

Каковы политические последствия тесных персональных и структурных связей владельцев и девелоперов недвижимости с калининградской политико-административной элитой; как близость и даже прямое сращивание интересов проявляются в решениях и действиях властей, в тех выгодах, которые они приносят данному сегменту бизнеса?

Выше отмечалось, что представленные в органах власти девелоперы недвижимости находятся в сильной ресурсной зависимости от нее в плане доступа к городской земле. Ситуация с принятием одного из основных законов, регулирующих землепользование, – Генерального плана Калининграда (типичная, впрочем, для городов России), наглядно демонстрирует единство интересов власти и бизнеса. Генплан был разработан к 2000 г., но принят лишь в 2006 г., только потому, что девелоперы считали его угрозой своим интересам, опасаясь, что закон ограничит возможности использования земли под застройку. Проект, разработанный в конце 1990-х, никак не мог предусмотреть всех возможностей прибыльного использования земли, открывшихся в период бума на рынке недвижимости, особенно перед юбилеем города. Процедура принятия генплана, вклю-

¹ См.: Калининградская область. Уровень социально-экономического развития в I полугодии 2006 г. – Режим доступа: <http://www.arendator.ru/articles/20/art/12486/pg/1/>. – Дата посещения: 01.02.2007.

чающая различные экспертизы, общественные слушания, рассмотрение депутатами, делала маловероятным, что закон полностью устроит девелоперов, не наложит на них невыгодных ограничений, например ради сохранения зеленых зон. Кроме того, близкие к местной власти бизнесмены опасались, что генплан, урезав свободу чиновников манипулировать статусом земельных участков, а значит, и доступом к земле в интересах дружественных компаний, ослабит их преимущества перед конкурентами.

В этой ситуации девелоперы недвижимости были заинтересованы в «непринятии решения», в том, чтобы максимально замедлить утверждение генплана, оставляя вопросы землепользования под контролем чиновников. Один из ведущих девелоперов, по совместительству заместитель председателя Калининградской областной думы, прямо заявлял: «Чем дольше не будет генплана Калининграда, тем лучше. Ведь у нас настоящий строительный бум. Градостроительное законодательство градостроительным законодательством, но жизнь меняется»¹. Городские власти, материально заинтересованные в том же самом, сделали все, чтобы отсрочить принятие документа, манипулируя процедурой, затягивая прохождение экспертиз, продлевая время обсуждений². Как отмечал известный эколог, депутат областной думы, «немногие обратили внимание и на странную готовность городских властей “общественно пообсуждать” (генеральный план. – *Т.Д.*) еще месяц-другой, а то и полгода. Лишь кое-кто рассмотрел, что от перечисленных в

¹ *Акимов В.* Козлов готов дойти до Путина. – Режим доступа: <http://www.kaliningradka.ru/newshow.php?newsid=10580>. – Дата посещения: 22.02.2007.

² Об истории обсуждения и принятия Генплана см.: Руины Кёнигсберга и социализм Калининграда. – Режим доступа: <http://www.lopata.org/default.php3?newsid=186>. – Дата посещения: 12.07.2004; *Рудников И.П.* Председателю Совета депутатов Калининграда Е.В. Гану. О рассмотрении и утверждении Генерального плана Калининграда. – Режим доступа: <http://www.rudnikov.ru/printitem.php?newsid=474>. – Дата посещения: 31.20.2002; Срок общественного обсуждения Генерального плана развития Калининграда продлен до 9 декабря. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad.ru/news/community/k8800.html>. – Дата посещения: 19.07.2004; Протокол проведения публичных слушаний по проекту Генерального плана города Калининграда, место проведения – театральное-концертный комплекс «Дом Искусств». – Режим доступа: <http://www.klgd.ru/ru/city/genplan/protocol.php>. – Дата посещения: 20.12.2005; Уплотняться надо, товарищи! – Режим доступа: <http://www.kaliningradka.ru/printnews.php?newsid=8185>. – Дата посещения: 27.02.2007.

генплане “перспективных зеленых зон” уже сегодня остались рожки да ножки»¹. В итоге, когда генплан был принят, практически вся земля в центре города была уже роздана, а многие участки, отводившиеся под зеленые зоны, застроены². Волокита с принятием генплана свидетельствует о политической власти калининградских девелоперов и тесной связи с местным чиновничеством гораздо убедительнее, чем даже сам характер принятого документа, который также, конечно, не был враждебен бизнесу³.

Однако владельцев и девелоперов недвижимости интересует не только земля, но и бюджет. Им выгодно, чтобы власти вкладывали средства в создание условий для роста стоимости недвижимости и реализации девелоперских проектов. В особенности, в реконструкцию и обустройство центральной части города, где сосредоточены активы наиболее влиятельных капиталистов и где прибыльность недвижимости наиболее высока. Это включает развитие инженерной и транспортной инфраструктур, участие в конкретных девелопментских проектах, например в форме государственно-частного партнерства и пр. В Калининграде, исторический центр которого был почти полностью разрушен и ныне застроен типовыми зданиями, важны также бюджетные вложения в восстановление элементов старого города или создание новых архитектурных доминант, которые повысили бы стоимость соседней недвижимости и привлекли туристов.

С точки зрения этих интересов крупнейшее за последние годы событие в жизни региона – празднование на общегосударственном уровне 750-летия Калининграда, инициированное руководством города и области, было очень выгодным мероприятием, которое позволило привлечь беспрецедентные по объему средства

¹ Алексеев Ф. Беседы эколога // Жизнь. – М., 2004. – 7 июля. – Режим доступа: <http://www.eco-union.ru/book.php?id=136&pageid=142>

² См. там же. См. также. Оберевко М. Интервью: Алексеев Ф. Калининград должен сохранить зеленую славу Кёнигсберга // Аргументы и факты. – Калининград, 2005. – № 26. – Режим доступа: <http://www.eco-union.ru/lib.php?rid=1>. – Дата посещения: 10.03.2007.

³ Критический анализ Генерального плана см.: Рожков К. Весь покрытый «зеленью», абсолютно весь, город невезения на генплане есть. – Режим доступа: <http://www.vecherka.com/?pt=7&artid=21&lst=0>. – Дата посещения: 12.03.2007; Ленский Е. Никаких аргументов, господин мэръ? – Режим доступа: <http://www.mayak-baltiki.ru/columns/fatherland/doc452>. – Дата посещения: 12.03.2007.

из городского, областного и, главное, федерального бюджетов на реконструкцию центра города. Впервые идея такого праздника была озвучена местным телеканалом, которым владеет советник мэра города¹. Хотя противники приводили различные аргументы из области истории, политики и идеологии², мотивы инициаторов были иные – финансово-экономические. Как откровенно заявлял тогдашний мэр Калининграда, у него был «корыстный интерес». «Если честно, мы и закурили юбилей только для того, чтобы привлечь инвестиции»³.

Владельцы и девелоперы недвижимости непосредственно участвовали в лоббировании и организации празднования, в частности, через созданный при мэре общественный совет по празднованию 750-летия Калининграда, координатором которого стал бывший вице-губернатор, владелец компании, реализующей крупнейший проект по созданию делового района в центре города⁴. Общими усилиями удалось решить две важнейшие задачи. Первое – добиться федерального статуса для юбилея, что открывало возможность получения денег. Инициаторы столкнулись с существенным сопротивлением: был момент, когда из Администрации президента пришел отказ, мотивированный отсутствием «необходимых исторических оснований», и предложение отмечать 60-летие области⁵, что не сулило больших денег. Но спустя несколько месяцев указ

¹ См.: Телеканал «Премьер». – Режим доступа: http://www.srho.ru/content/partnership/media_contacts/1/info@premier-tv.ru. – Дата посещения: 10.09.2007.

² Об этих доводах см., например: Кёнигсберг – Калининград: Город без будущего и без прошлого? – Режим доступа: http://www.pravda.ru/world/2003/5/82/337/10217_Kenisberg.html. – Дата посещения: 05.05.2003; Никитин: празднование 750-летия Калининграда – грубая идеологическая ошибка. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k33213.html>. – Дата посещения: 19.09.2007.

³ Мэр Калининграда Юрий Савенко: Будем ломать стереотипы! // Россия. – 2005. – 30.06-06.07, № 026. – Режим доступа: <http://www.russianews.ru/archive/pdfs/2005/26/9-26-2005.pdf>. – Дата посещения: 17.09.2007.

⁴ См.: Лиха беда начало. – Режим доступа: <http://www.kaliningradka.ru/printnews.php?newsid=4979>. – Дата посещения: 03.01.2004.

⁵ См.: *Стулов И.* Псы и рыцари // *Известия*. – М., 2003. – 5 мая. – Режим доступа: <http://www.flb.ru/info/17446.html>; *Бирюков В.* Кёнигсбергу-Калининграду в юбилей отказано? – Режим доступа: http://www.koenig.ru/~kc/aktkbg/MEDIA/2003/akm_rosbalt0505.htm. – Дата посещения: 05.05.2003; Празднование 750-летнего юбилея Калининграда находится под угрозой срыва. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/06may2003/holid.html>. – Дата посещения: 06.05.2003.

все же появился. Можно предположить, что важную роль здесь сыграли твердое заявление областных и, особенно, городских властей, что юбилей все равно будет отмечаться, и опасение центра, что отказ в содействии только обострит сепаратистские тенденции в области и усилит реваншистские настроения в ФРГ, покажет миру неуверенность России в правах на эту землю и осложнит отношения с Европой¹.

Вторая задача состояла в том, чтобы получить как можно большую сумму, и притом на самые выгодные проекты. Здесь тоже пришлось приложить усилия. По словам одного из девелоперов, проект которого получил финансирование, чтобы «пролоббировать выделение федеральных денег... в рамках подготовки к юбилею», он «в прямом смысле слова жил в Москве»². Программа празднования была утверждена только с седьмой попытки, а общая сумма в конечном итоге составила только восьмую часть от первоначально запрошенной – 1,5 млрд. вместо 11 млрд. руб.³

¹ Подробнее на эту тему см.: *Выползов А.* Интервью мэра Калининграда Юрия Савенко «Я – не внучок Михал Ивановича Калининна». – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/allnews/117938.html>. – Дата посещения: 21.02.2007; Мэр Калининграда Юрий Савенко о 750-летию города. – Режим доступа: <http://www.klgd.ru/ru/press/news/detail.php?ID=933>. – Дата посещения: 12.05.2003; *Гробе К.* Отказ от празднования 750-летия Калининграда обрекает город на еще большую изоляцию. – Режим доступа: <http://www.inopressa.ru/fraktuell/2003/05/07/11:37:12/arc:fraktuell.russia>. – Дата посещения: 07.05.2003; *Гаврилина С.* Спор о дате и имени // Невское время. – СПб., 2003. – 14 мая. – Режим доступа: <http://www.nevskoevremya.spb.ru/cgi-bin/pl/nv.pl?art=146583648>; *Кашин О.* Гражданское общество-2. – Режим доступа: <http://old.russ.ru/columns/life/20050608.html>. – Дата посещения: 08.06.2005.

² Федоров: Когда я ушел из областной администрации и принял решение остаться жить и работать в Калининграде. – Режим доступа: http://www.regtime.ru/owa/rt/rt_index.print?a_id=16886. – Дата посещения: 04.06.2007.

³ О перипетиях «борьбы за деньги» см.: *Савенко Ю.* Мы больше рвать собственные жилы не будем! – Режим доступа: <http://www.kaliningrad.ru/news/community/k22432.html>. – Дата посещения: 11.10.2004; *Стулов И.* Юбилей Калининграда сделал из бюджета «дойную корову» // Известия. – М., 2005. – 9 июня. – Режим доступа: http://www.prazdnikinfo.ru/5/18/i21_21335p0.htm. – Дата посещения: 11.06.2007; *Рябушев А.* Недострой как символ юбилея. – Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2004-11-22/11_kaliningrad.htm. – Дата посещения:

Направления использования федеральных, областных и муниципальных средств¹ во многом отразили географию инвестиций политически влиятельных предпринимателей Калининграда. Многие горожане выражали недовольство тем, что почти все деньги были инвестированы в центр города. Среди приоритетных по объему финансирования проектов была реконструкция площади Победы, призванной, по мысли властей, стать новым деловым центром. Как раз здесь размещены функционирующие и строящиеся офисно-гостиничные комплексы, принадлежащие нынешним депутатам и председателям комитетов облдумы. Понятно, что комплексная реконструкция примыкающей к ним территории, включая обновление инженерной инфраструктуры, способствовала росту стоимости недвижимости.

Самую непосредственную поддержку, прямое финансирование, получил крупнейший частный девелопментский проект по созданию в центре Калининграда делового квартала в старонемецком стиле, осуществляемый компанией бывшего вице-губернатора области. За счет бюджетов были построены мост, а также система причалов и набережных в месте размещения будущего центра. Причем важный прием девелопера в данном случае состоял в том, что проект был объявлен подарком к юбилею города и включен в официальную программу мероприятий, что придало легитимность выделению государственных и муниципальных средств в помощь инвестору. В реальности к юбилею были освоены только бюджетные деньги, а те объекты, которые предстояло построить на частные средства, даже не начаты; сроки их ввода передвинуты на 2007–2008 гг.² Одна из влиятельных оппозиционных газет города писала по этому поводу, что девелопер теперь может просто наживаться на продаже инженерно подготовленных за бюджетный счет и потому существенно

22.11.2004; Юбилей в кредит // Сюжеты. 25–31.10.2004. № 40 (81). – Режим доступа: <http://www.finansmag.ru/4/9409/9410/9425/print>. – Дата посещения: 23.04.2007.

¹ См.: План основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 60-летия образования Калининградской области и 750-летия основания г. Калининграда. – Режим доступа: <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2004/12/21/7002833.htm>. – Дата посещения: 03.05.2007.

² См.: Федоров: Когда я ушел из областной администрации и принял решение остаться жить и работать в Калининграде – Режим доступа: http://www.regtime.ru/owa/rt/rt_index.print?a_id=16886. – Дата посещения: 04.06.2007.

подорожавших земельных участков, и даже призывала к частичной национализации девелопметской компании¹.

Впрочем, местные бизнесмены выиграли от юбилея и в других отношениях. Благодаря вложению бюджетных средств в реконструкцию города строительные фирмы и поставщики стройматериалов получили заказы. Приток гостей во время и после юбилея стимулировал спрос на гостиничную недвижимость и торговлю. Присутствие в городе во время празднования руководства страны создало уникальные возможности для лоббирования местным бизнесом девелоперских проектов, непосредственно не связанных с юбилеем. Именно тогда было получено «добро» президента на федеральное финансирование проекта «Сердце города», продвигаемого компанией, которой владеет зять теперь уже бывшего губернатора области. Суть его – в воссоздании «Королевского замка» и строительстве вокруг него высотных офисных и гостинично-торговых комплексов. Хотя со времен юбилея и власть в регионе, и сам проект видоизменились, но 1,5 млрд. руб. будут выделены².

Празднование юбилея Калининграда, как и история с принятием генплана, хорошо показывают, что переплетающиеся структурные и персональные связи владельцев и девелоперов недвижимости с местными властями приносят им вполне ощутимые политические выгоды.

¹ См.: Кто платит деньги за «Рыбную деревню»? // Новые колеса. – Режим доступа: <http://www.nkgazeta.ru/printitem.php?newsid=488>. – Дата посещения: 07.09.2005.

² Об этом проекте см.: Сердце нашего города. – Режим доступа: <http://www.kaliningrad.ru/articles/our/realty/145586.html>. – Дата посещения: 26.03.2007; Бочарникова Е. Сердце города забьется не скоро // Дворник. № 459 – Режим доступа: <http://www.dvornik.ru/issue/articles/8392.php?PHPSESSID=1238ee887d8b822cb21f54840f9db6>. – Дата посещения: 21.06.2007; Список участников встречи с представителями деловых кругов. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2005/07/91028.shtml>. – Дата посещения: 07.07.2005; На месте Королевского замка Георгий Боос хочет построить гостинично-торговый комплекс. – Режим доступа: <http://www.knia.ru/news/377.html>. – Дата посещения: 12.09.2006.

Заключение

Анализ калининградских органов власти показывает высокую степень плутократизации местной политико-административной элиты. Более половины депутатов областной думы и членов областного правительства, а также три четверти депутатов городского совета Калининграда являются выходцами из бизнеса. В качестве одной из существенных причин широко распространенной личной унии элит следует отметить институциональный дизайн калининградских органов представительной власти, предполагающий непрофессиональный статус большинства депутатов, что дает бизнесменам существенные преимущества в процессе рекрутирования на политические позиции.

Обнаруживается также относительное доминирование в местной политико-административной элите представителей определенных отраслевых сегментов бизнеса, прежде всего, крупнейших компаний торгового и строительно-девелопментского секторов экономики. Причем, как свидетельствуют биографические данные, политическое участие этих предпринимателей началось еще до того, как были сформированы нынешние составы органов власти, и не ограничивается такой прямой формой, как работа на политико-административных должностях.

Одна из важнейших характеристик, объединяющих большинство торговых сетей и строительно-девелопментских фирм, переплетенных с властью, – крупные инвестиции в недвижимость Калининграда. Фактически в органах власти заседают почти все крупнейшие владельцы и (или) девелоперы торговой и офисной недвижимости города. Этот факт особенно показателен, поскольку согласуется с данными многочисленных исследований структуры власти в городах США и Западной Европы, которые тоже свидетельствуют о повышенной активности такого бизнеса в местной политике.

Особенности условий накопления капитала, среди которых: сильная зависимость от доступа к ресурсам, контролируемым местной властью, прежде всего к городской земле; зависимость от роста экономики Калининграда и области как основного рынка сбыта; низкая степень пространственной мобильности вследствие крупных инвестиций в недвижимость и местного характера собственности – стимулируют политическое участие этих компаний,

включая занятие их руководителями политико-административных должностей. Впрочем, следует отметить, что не только личная уния элит, но и ряд структурных факторов, связанных с характером источников доходов областного и городского бюджетов, сближают интересы калининградских властей с интересами владельцев и девелоперов недвижимости.

Тесные структурные и персональные связи бизнесменов с калининградской политико-административной элитой имеют существенные политические последствия, проявляясь в решениях и действиях городских и областных властей, которые приносят ощутимые выгоды владельцам и девелоперам недвижимости. Подтверждением тому стали такие важнейшие события в общественно-политической жизни региона последних лет, как утверждение Генерального плана развития Калининграда и празднование 750-летнего юбилея областного центра.

Н.В. ШИНКОВСКАЯ
ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ГРАНИЦЫ ВОЗМОЖНОГО

(запрограммированная девиантность владивостокского опыта)

«...потребовав в 1995 году в полугодовой срок перейти чуть ли не к полному местному самоуправлению, мы явно не рассчитали силы, поскольку оставили у государственных органов мощнейшие финансово-экономические, политические и бюрократические рычаги давления и контроля»

(Саначев И. Корни и крона //

Муниципальная власть. – 1998, № 3. – С. 6.)

Муниципальный уровень управления начал формироваться в постсоветской России как обязательный атрибут демократического институционального дизайна. Не будучи укорененным в общественные структуры, не имея достаточной законодательно-правовой базы, опираясь исключительно на интеллектуальный, научно-теоретический опыт и демократический энтузиазм, местное «самоуправление» не имело шансов стать полноценным, дееспособным институтом, отвечающим своему предназначению. Статья конституции, в соответствии с которой органы местного самоуправления «не входят в систему государственных органов власти», имела сугубо теоретическое значение уже в 1993 г., а по мере усиления диспропорции в разделении властей в пользу исполнительной ветви и становления безальтернативной «вертикали власти», получившей логическое завершение в ходе выборов 2007–2008 гг., утратила какие-либо основания. Поэтому неудивительно, что первыми в системе вновь созданного местного управления появились не думы,

представляющие население, а главы администраций, являвшиеся по сути низшим звеном исполнительной ветви, но претендовавшие на самостоятельность.

«Две партии власти»

Во Владивостоке процесс формирования городской думы растянулся на шесть лет, в течение которых предпринимались безуспешные попытки преодолеть сопротивление краевой администрации, а потом и городской, всеми силами пытавшихся затормозить этот процесс, и только в 2001 г. выборы в муниципальный представительный орган власти были признаны состоявшимися. До этого на протяжении восьми лет в городе не было органа, который бы регламентировал и контролировал работу городской администрации; исполнительная власть управляла городским хозяйством и расходовала бюджетные средства фактически бесконтрольно.

Отправной точкой становления местного самоуправления в Приморье считается избрание в 1993 г. Виктора Черепкова мэром Владивостока. Уже первая избирательная кампания проходила в обстановке напряженности. Краевая администрация во главе с Евгением Наздратенко, назначенным 24 мая 1993 г. Указом президента, сразу же предприняла попытку взять под контроль городское самоуправление. В поддержку кандидатов краевой администрации выступила Приморская ассоциация крупных товаропроизводителей (ПАКТ), в которую входили 212 ведущих хозяйственных руководителей, коммерсантов, политиков, СМИ, группировавшихся вокруг концерна «Коммерсант», возглавляемого А. Павловым, будущим заместителем Е. Наздратенко. На пост главы городской администрации ПАКТ продвигал группу кандидатур, среди которых были: бывший секретарь ГК КПСС и директор ПАКТ В. Фадеев, бывшие секретари районных комитетов партии В. Терехов, К. Толстошеин и др. Перед выборами несколько кандидатов демократического лагеря сняли свои кандидатуры, призвав голосовать за В.И. Черепкова, который по результатам первого тура собрал 11,49% голосов из 31,03% принявших участие в голосовании и значительно обошел во втором президента крупной страховой кампании «Дальроссо» В.Н. Шахова. Выбор горожан показал их негативное отношение как к старой партийной номенклатуре, так и к нарождавшемуся

классу собственников. С этого момента общество разделилось на два лагеря: сторонников Черепкова и сторонников главы краевой администрации, за спиной которого маячил зловещий ПАКТ. Разделились на два лагеря и средства массовой информации. Это, как писали местные аналитики, послужило началом растянувшегося на долгие годы «противостояния городских властей Владивостока и администрации Приморского края, расколовшего весь край на две «партии власти» – Е. Наздратенко и В. Черепкова»¹.

Неискушенный в политике, еще вчера – «советский», народ тоталитарной системы, где политическое господство властвующих групп базировалось на идеологически-репрессивных основаниях, а единственной формой социального действия становилось «бездействие» на фоне пассивного, по сути, принятия норм, законов, программ и оценок, предлагаемых властью, от реального осуществления власти отстраненный, не был способен к самоуправлению. Полная некомпетентность подавляющей части горожан в отстаивании собственных интересов и защите провозглашенных Конституцией прав обусловила неспособность сформировать эффективные партии, профсоюзы, защищавшие их интересы. Выразителем растерянного населения стал В. Черепков². Не отдавая себе отчета, эта часть общества оказалась заложницей политических амбиций, волюнтаристских действий лидера-вождя, ориентированного в первую очередь на концентрацию власти в своих руках. Самоуправление его не интересовало, ему были нужны соратники, а точнее –

¹ *Саначев И.* Приморье: Политико-правовые коллизии и поиск выхода из тупика // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1997. – № 3–4. – С. 119.

² Политическая карьера В.И. Черепкова началась в 1990 г. с избрания в депутаты Приморского краевого Совета народных депутатов, где он руководил Комиссией по правам человека и защите военнослужащих. Во время путча 19 августа 1991 г. капитан 1-го ранга Черепков, возглавлявший отдел технической информации, объявил себя новым командующим Тихоокеанского флота и приказал флоту не выполнять распоряжений ГКЧП, но этот экстравагантный поступок не получил широкой известности. Зато эффект разорвавшейся бомбы дали снятые им на видеокамеру факты бесчеловечного обращения с молодыми военнослужащими на Русском острове. Растиражированные СМИ, обошедшие все телевизионные каналы, они сделали его известным всей стране, положив начало формированию имиджа «совести России». На пике популярности, в июне того же 1993 г. Черепков был избран мэром Владивостока.

преданные исполнители его планов. Городская дума должна была стать опорой его власти, поэтому он был бескомпромиссен и легко шел на срыв выборов. Сходной была позиция краевой администрации, тормозившей формирование краевого представительного органа, а потом всеми методами борющейся за его подчинение. По сути «пассионарный» максималист Черепков стал «злым гением» городского самоуправления: требования и интересы общества, выливавшиеся в поддержку Черепкова, терялись и пропадали в борьбе за «народного мэра». Эта борьба, по сути, помешала осознанию собственных проблем и интересов, в конечном итоге – диалогу между обществом и властью. Во всех проблемах и неудачах Черепков обвинял краевую власть, создавая ее враждебный образ, отрицал всякую возможность компромисса.

Политические коллизии, развернувшиеся во Владивостоке в 90-е годы, невозможно понять, не учитывая роли федерального Центра. Смена государственного курса и изменение федеральной политики, экономические и политические интересы усиливавшихся экономических групп, с одной стороны, и сложившийся в советское время институт лоббирования интересов краев и областей посредством личных контактов в центральных органах власти и управления – с другой, влияли на соотношение сил, определяя в значительной степени взлет и падение лидеров регионального политического процесса.

Приморье принадлежало к числу тех регионов России, за ресурсы которых развернулась острая борьба с участием как местных, так и московских (преимущественно) промышленных и финансово-экономических групп, исход которой решался на политическом поле. В Приморье, как писали местные СМИ в середине 90-х годов, «идет режиссированная борьба за власть... цель которой – контроль над Приморьем»¹. Сообщалось о возникновении так называемой «партии Приморья», которая представляла сформировавшиеся экономические интересы администраций края, включая региональную, районные и городские власти, отстаивавших свои права на руководство ведущими отраслями промышленности и возможность регулировать проходящие через Приморье финансовые потоки. Вре-

¹ Балушкин Ю. Партия Приморья // Владивосток. – Владивосток, 1996. – 517 дек.

менная заинтересованность Ельцина в поддержке региональных лидеров в период президентской кампании сменялась новой атакой на губернаторов со стороны Москвы, что выражалось в бессистемной поддержке действий то губернатора, то мэра. Сегодня понятно, что при всей значимости и специфике Приморья ситуация была типичной. И приморский губернатор Евгений Наздратенко был не единственным строптивым региональным лидером, с противостоянием которого столкнулся федеральный Центр. Радикальный курс «либерал-реформаторов», их необоснованно поспешный отказ от государственного регулирования, в результате которого губернаторы утрачивали контроль над жизненно важными для регионов сферами, привел к дезорганизации жизни регионов. Неподконтрольность таких предприятий, как «Дальэнерго» и «Приморскуголь», вызвала кризис тепло- и электроснабжения, а разбалансированность всей бывшей когда-то единой энергосистемы страны порождала кризисную ситуацию не только в Приморье¹. Вполне обоснованно звучит критика приморского губернатора в адрес Госкомимущества РФ, продавшего 8,5% акций огромной и уникальной «Единой энергосистемы» всего за 350 млн. долл., а танкерную «эскадру» Приморского пароходства – за 1 млрд. руб., при том, что английские аудиторы оценили ее в 1 млрд. долл. Деньги, полученные от «правильно осуществляемой приватизации», как объяснял Е. Наздратенко журналистам, можно было бы вложить в экономику края. Недорогая энергия – условие, при котором Приморье сможет встроиться в экономику Азиатско-Тихоокеанского региона. «Ныне же, когда цена киловатта поднята в два раза, край перестанет быть донором России. Приморская энергия стала самой дорогой в этом районе Азии: 15 центов (за кВт/час) против 7,2 цента в Южной Корее, 4,5 цента в Китае и 6,5 цента в Японии. Экономический крах местной индустрии в конкурентной борьбе просто предрешен»². Но сиюминутные политические интересы правящих групп подчинены

¹ «Энергосепаратизм» Иркутской области – политика произвола, при которой, приватизировав, по сути, Иркутскую ГЭС, иркутяне установили для себя возможно низкие тарифы, для других областей настолько высокие, что привело к отказу бывших потребителей от получения этой электроэнергии и, соответственно, произвольному снижению мощности ГЭС.

² Приморское противостояние. Губернатор Е. Наздратенко против мэра Владивостока В. Черепкова // Российская газета. – М., 1997. – 1 авг.

собственным целям, которые не совпадают с региональными. Экономически сильное Приморье, в понимании Е. Наздратенко, так же опасно для Москвы, как и идея Черепкова добиться для Владивостока статуса федерального Центра.

Собирая силы и подыскивая союзников в борьбе с губернаторами, федеральный Центр сделал ставку на города, инициировав формирование городских дум и поддерживая глав городских администраций. Противостояние губернаторов и мэров на том этапе развития было неизбежным, как и противостояние центральной и региональной властей. Региональная власть, сформированная в большинстве своем советской номенклатурой, была консервативна изначально, а укрепившись экономически в ходе приватизации, не была заинтересована ни в развитии демократического процесса, включая самоуправление городов, ни в децентрализации власти, стремясь вернуть управление краев и областей к централизованным формам, сконцентрировав всю власть в администрации губернатора. Городские сообщества, напротив, являясь проводниками нового курса, связывая решение своих социально-экономических проблем с демократизацией и расширением влияния на политику, составляли социальную опору реформаторского курса. Однако излишняя политизация фигуры мэра, ориентация на «войну» задавались Москвой. Амбициозность и задиристость мэра В. Черепкова санкционировались теми, кто был заинтересован в смещении неудобного, но «всенародно избранного» губернатора. «В. Черепков играет роль “троянского коня”, который должен расчистить путь для нового губернатора края», и «не надо быть особенно изощренным политологом, чтобы понять, чьей фигурой является нынешний мэр Черепков», – писали газеты, имея в виду бывшего тогда вице-премьером А. Чубайса, который бросил своего протеже, как только губернатор Евгений Наздратенко был отстранен.

Заручившись поддержкой лидеров нового правительства, давшего ему карт-бланш, как он полагал, на самостоятельную деятельность, не искушенный в политике мэр дал волю своей энергии. Поднявшийся на демократической волне, он углубился в повседневные, конкретные проблемы – улицы, рынки или больницы. «Дела земные» Черепков сделал стержнем и своей умелой пропагандистской кампании, и программы будущего для Приморья. Все беды и неудачи списываются на региональных чиновников –

«корумпированных», «безответственных», «врагов города». Неподконтрольный по причине отсутствия городской думы, Черепков единолично распоряжается городской казной, ликвидирует пять городских районов со своими бюджетами, сводит все средства и власть в руки единого муниципалитета, объявляет конкурс среди банков на размещение городской казны, ведет переговоры с ОНЭКСИМ-банком о предоставлении Владивостоку вексельного кредита на закупку жидкого топлива к зиме на заводах Ангарска (у компании «СИДАНКО», частью которой владеет банк-заимодавец), обещает разместить часть городской казны в крупных столичных банках. В. Черепков намерен наладить прямое снабжение Владивостока теплом и горючим. Он организует антикризисную структуру в мэрии, поставки продовольствия по конкурсу (ради снижения цен), управление по реализации внешнеэкономических программ и структуру для защиты интересов города на всех уровнях, вынашивает смелые планы превращения города в свободную экономическую зону, развития ветровой и малой атомной энергетики. Своим постановлением он создал экономический совет города, в который вошли хозяйственные «генералы» – главы «Дальэнерго» и «Дальрыбы», торгового и рыбного портов, «Приморлеспрома» и «Дальморепродукта», базы тралового флота (ВБТРФ) и многие другие. Это они поддержали в 1993 г. Наздратенко и организовали тогда концерн ПАКТ, который, увы, так и не сумел достичь своей цели – обеспечить приток инвестиций в индустрию края и ее подъем. Теперь Черепков обещает промышленникам свою помощь, налоговые льготы и связи в Москве ради воплощения перспективных программ. Уверовав в свое всеисилие, он заявляет о намерении вычленив Владивосток из края и сделать его городом федерального значения, новым субъектом РФ. Его аргументы и критика в адрес краевой администрации не могут не находить понимания у горожан: «край доит город», отбирая у него две трети собираемых налогов, ничего не делая для развития других районов Приморья, отсутствуют программы развития «малого рыболовства», ремесел и т.д. А Владивосток, став самостоятельным, начнет бурно развиваться и привлекать зарубежные инвестиции. На фоне прогрессирующего недовольства работников бюджетной сферы в городе, месяцами сидящих без зарплаты, эта программа «городской революции» (или «местного сепаратизма») приобретает все больше сторонников.

Е. Наздратенко обвиняет В. Черепкова в хозяйственном дилетантизме и объясняет прожекты мэра только политическими амбициями: Черепкову надо добиться для Владивостока статуса субъекта Федерации, чтобы взять верх над ним (Наздратенко). Но в этом случае регион ждет экономическое крушение: «Налоги у нас платятся по месту регистрации предприятия. А вся индустриально-финансовая и добывающая сфера Приморья зарегистрирована во Владивостоке. Все – уголь, рыба, лес, флот. Получи он статус самостоятельного субъекта Федерации – и быть ему этойкой “офшорной” зоной, центром “колониальной” эксплуатации края»¹. Это могло стать привлекательным для части «столпов бизнеса» Приморья, однако вызвало бы неприятие у других городов и районов, и в первую очередь Москвы, которая вряд ли была готова к возникновению такого свободно существующего и «отдельно процветающего» города.

Оторвавшись от реальности, мэр Черепков игнорировал тот факт, что административные ресурсы и прерогативы губернатора были несоизмеримо больше, чем возможности главы городской администрации.

В марте 1994 г. Е. Наздратенко предпринимает первую попытку освободиться от нежелательного мэра и вернуть город под свой контроль. Явно не без благословения Центра он осуществляет незаконное силовое смещение Черепкова и назначает исполняющим обязанности мэра Владивостока сотрудника администрации края Константина Толстошеина. Мэрия по распоряжению губернатора была взята омонувцами штурмом, а «находившийся в предынфарктном состоянии» Черепков вынесен из здания силой. В конце апреля 1994 г. Черепкову было официально предъявлено обвинение в получении взятки. В декабре 1994 г. Указом президента Ельцина Виктор Черепков был освобожден от должности мэра, хотя 28 ноября 1994 г. Генеральная прокуратура РФ прекратила уголовное дело против В. Черепкова «за отсутствием события преступления». После смещения мэра под разными предлогами были уволены более 50 сотрудников мэрии, начались гонения на «прочерепковские» средства массовой информации. Покинув Владивосток, опальный мэр отправился в Москву искать защиты и справедливости, хотя всем было понятно, что без бла-

¹ Приморское противостояние. Губернатор Е. Наздратенко против мэра Владивостока В. Черепкова // Российская газета. – М., 1997. – 8 янв.

гословления Центра незаконное силовое смещение Черепкова, принятое губернатором, было невозможно.

«Справедливость» была восстановлена через два года. За это время (в сентябре 1995 г.) В. Черепков создал и возглавил Всероссийский союз правозащитников. В декабре 1995 г. отстраненный мэр выставил свою кандидатуру на должность главы администрации края в качестве соперника Е. Наздратенко и проиграл, набрав 17,5% голосов, в то время как за Е. Наздратенко проголосовали 69,57%, причем даже во Владивостоке В. Черепкова поддержали только 22% пришедших на выборы.

Постановлением от 14 августа 1996 г. Хамовнического суда Москвы Черепков был восстановлен в должности. Нужно иметь в виду, что «торжество справедливости» в значительной степени было связано с активизировавшейся именно в это время кампанией федерального Центра по ограничению усиливавшихся сепаратистских тенденций в поведении глав субъектов Федерации. В Приморском крае был назначен представитель президента, им стал глава краевого управления ФСБ генерал Кондратов. Во Владивосток Виктора Черепкова сопровождал Евгений Савостьянов, заместитель Анатолия Чубайса, который представил его городской администрации. Начался новый этап противостояния между укрепившей после губернаторских выборов свои позиции «партии власти» Е. Наздратенко и вновь начавшей свое формирование «партии власти» В. Черепкова.

С принятием в августе 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» специалисты связывают второй этап становления местного самоуправления в крае. На основе Федерального закона Думой Приморского края был принят ряд законодательных актов, направленных на развитие положений Закона применительно к Приморью, в их числе – Закон «О местном самоуправлении в Приморском крае»¹. Следствием проделанной работы должна была стать подготовка выборов городских дум. Однако во Владивостоке предстоящие выборы опять привели к столкновению двух властей.

Кампания по выборам городской думы Владивостока 1996 г. началась с расхождения по дате выборов, за которым стояла борьба

¹ Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1997. – № 3–4. – С. 122.

за «свой» депутатский корпус. В результате в городе функционировали две избирательные комиссии, каждая из которых, обосновывая незаконность деятельности другой, представила свои списки депутатов и готовила «свои» выборы, чреватые двумя думами в одном муниципальном образовании. Подчинившись решению краевого суда, обязывавшего провести выборы 22 декабря (а не 29 декабря, как значилось в постановлении Черепкова о выборах мэра), мэрия выступила с обращением к гражданам города, в котором говорилось: «Озабоченная невозможностью населения реализовать свое право на участие в управлении делами города», мэрия подготовила ряд документов о создании владивостокской городской общественной палаты, которая будет представлять различные слои городского населения и «на короткой дистанции» взаимодействовать с мэром, администрацией и будущим законодательным органом города, а также о территориальном общественном самоуправлении, согласно которому население сможет объединяться и отстаивать свои интересы по месту жительства, что даст владивостокцам «дополнительные рычаги воздействия как на исполнительную, так и на представительную муниципальную власть»¹. Кроме того, была создана инициативная группа для формирования городской организации «по защите прав и интересов горожан», которая начала подготовку «большого собрания по созданию общественного самоуправления в городе». Эта попытка учреждения в городе общественных институтов, если не дублирующих думу, то по крайней мере являющихся противовесами законно избранной, будоражила общество и раздражала региональную власть. Полетев в Москву, В. Черепков привез протест Генеральной прокуратуры на решение Приморской думы и краевого суда по поводу даты выборов. Однако Е. Наздратенко удалось «продать» постановление Верховного суда РФ (10 января 1997 г.), в соответствии с которым Верховный суд РФ отклонил протест Генеральной прокуратуры РФ и признал правомерными решения Приморского краевого суда и думы Приморского края, назначивших выборы в думу города Владивостока на 22 декабря 1996 г. Владивостокцы были окончательно

¹ Угроза двоедумия во Владивостоке миновала? // Владивосток. – Владивосток, 1996. – 26 дек.

запутаны: что законно, а что нет. В результате первые выборы городской думы Владивостока были сорваны.

Демократические организации «Честь и Родина», клуб «Демократ», ассоциация защиты прав и свобод провели на центральной площади города митинг протеста против действий краевой администрации и в поддержку В. Черепкова, в котором, по оценкам правоохранительных органов, приняли участие до 1200 человек. Собравшиеся выразили поддержку «практическим шагам мэра, направленным на защиту интересов, прав и свобод горожан, инициативным действиям по обеспечению города светом и теплом, поиску новых, нетрадиционных мер на пользу всем жителям Владивостока». Участники акции протеста осудили также «пассивность федеральных властей по отношению к произволу, творимому в Приморье», и «бездеятельность прокуроров, не желающих стоять на страже закона и отстаивать интересы граждан». В резолюции митинга собравшиеся потребовали провести референдум о недоверии губернатору края, освободить от занимаемых должностей первого вице-губернатора края Константина Толстошеина и вице-губернатора Владимира Рудя, виновных, по мнению участников митинга, в углублении энергетического кризиса в крае. Участники акции протеста потребовали направить в Приморье специальную комиссию для проверки правильности использования краевого бюджета, а также комиссию контрольного управления при президенте для проверки АО «Дальэнерго»¹.

В декабре 1997 г. «городской партии власти» удалось взять реванш на вторых выборах в думу Приморского края. В ходе избирательной кампании, как свидетельствует один из ведущих приморских исследователей-аналитиков доктор социологических наук Игорь Саначев, вокруг мэрии сложился блок кандидатов в депутаты «Наш город». Кандидаты от этого блока выиграли выборы в шести округах Владивостока. Наиболее авторитетные прогубернаторские представители во Владивостоке потерпели разгромное поражение. Шесть представителей блока плюс четыре депутата от Уссурийска и три от Находки – наиболее оппозиционно настроенные по отношению к «губернаторской» партии власти городов-доноров, «обираемых краевой администрацией»: в новом составе

¹ Владивосток. – Владивосток, 1997. – 21 янв.

краевого парламента этот блок мог стать влиятельной силой, учитывая еще и то, что его лидером был известный и уважаемый в городе и крае бывший председатель городского Совета С. Соловьев. Губернаторский блок такого лидера не имел¹. Важной для городской власти победой этого блока было внесение изменений в Закон «Об административно-территориальном устройстве Приморского края». В сентябре 1997 г. Приморской краевой думой был принят Закон, по которому районы г. Владивостока признавались самостоятельными муниципальными образованиями, что усугубляло дестабилизацию обстановки в городе и имело своей целью «расколоть» единство города и изолировать мэрию. Мэрия подала в суд иск о признании недействительным этого положения, но Приморский краевой суд и Верховный суд РФ также оставили это решение без изменения. Изменения, внесенные в Закон на апрельском 1998 г. заседании краевой думы, признавали Владивосток единым муниципальным образованием. Губернатор края отказался подписать закон и наложил на него «вето», которое, однако, было думой преодолено. Но борьба продолжалась. Фрунзенский районный суд города Владивостока 24 июля 1998 г. признал, что решение краевой думы ущемляет конституционные право граждан избирать и быть избранными, а следовательно, незаконно. Борьба была перенесена в судебные инстанции, что имело весьма тяжелые политико-правовые последствия для Владивостока, несколько организованных краевой властью выборов во владивостокские районные муниципальные образования не увенчались успехом, но обострили ситуацию в городе².

Изменения были внесены в законы «О выборах в органы местного самоуправления Приморского края» и «О выборах глав муниципальных образований». Выборы в соответствии с поправками признавались состоявшимися, если в них приняли участие не менее 25% избирателей, зарегистрированных по округу; победившим считался кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Первое условие действовало и

¹ *Саначев И.* Приморье: борьба обостряется. «Центр» почти не виден // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1998. – № 3. – С. 65–66.

² Там же. – С. 66–68.

при выборах глав муниципальных образований, избранным считался кандидат, получивший более 50% голосов. В феврале 1998 г. Центризбирком исключил положение о минимальном пороге явки на выборы, назвав его основной причиной, не позволяющей провести выборы во Владивостоке.

Осенью 1997 г. губернатор предпринимает новую, массивную попытку отстранить от должности В. Черепкова. 26 сентября 1997 г. во время зарубежной поездки Черепкова Приморская краевая дума приняла решение о временном прекращении его полномочий. Исполняющим обязанности мэра был назначен заместитель Черепкова Юрий Копылов. В. Черепков по возвращении из командировки лег в больницу, предварительно оставив исполнять обязанности мэра назначенного им самим человека, с чем краевая дума согласилась и отменила свое решение. В июле 1998 г. истек срок полномочий В. Черепкова, в качестве компенсации за вынужденное двухгодичное отстранение от должности он потребовал продления его полномочий на такой же срок.

Не добившись соответствующего решения, после долгих взаимных выпадов и судебных разбирательств Черепков назначил досрочные выборы на 29 марта 1998 г. Предвидя победу Черепкова, крайизбирком оспорил это решение в суде и назначил выборы мэра на 18 октября 1998 г., одновременно с выборами депутатов городской думы.

26 февраля 1998 г. Управлением юстиции администрации Приморского края были арестованы и описаны все счета владивостокской мэрии (основание – исковые заявления граждан и юридических лиц, удовлетворенные районными и арбитражными судами). Сумма исков составила более 100 млн. денонмированных рублей, что, по мнению мэра Черепкова, было рассчитано на то, чтобы полностью парализовать работу мэрии накануне выборов глав администраций районов и районных органов местного самоуправления Владивостока, которые должны были состояться 1 марта. В это же время АО «Дальэнерго» затребовало срочно погасить долги муниципальных учреждений города, на что Черепков ответил, что денег нет, и обвинил Наздратенко в растрате городской казны. Интересно, что в документах мэрии обнаружено платежное поручение № 3850 от 25 сентября 1997 г., свидетельствующее о том, что в сентябре 1997 г. в течение четырех дней мэрия ежеднев-

но отправляла на счета московского банка «БФГ-Кредит» по 10 млрд. руб.¹

В июле 1998 г. выборы мэра и городской думы были сорваны по вине самого Черепкова, который, разойдясь с «переметнувшимся в лагерь Наздратенко», бывшим единомышленником И. Гринченко, возглавлявшим комиссию по выборам, создает новую комиссию и меняет дату выборов. В результате новая комиссия не признается судом, а старая, будучи парализованной, не успевает проделать необходимую работу.

Перманентное и непреодолимое противостояние Черепкова и Наздратенко превратило любые выборы в городе, шла ли речь о внутригородских районных выборах, об очередных попытках избрать городскую думу или о переизбрании мэра, в инструмент политических манипуляций, уже не связанных с выявлением воли избирателей.

Черепков назначает новую дату выборов главы администрации города – 27 сентября 1998 г. Городской избирком переносит выборы депутатов городской думы на это же число – «для экономии средств и в связи со сложной правовой и организационной обстановкой в городе». Прокурор города, сторонник Черепкова В. Мельников, перенос сроков голосования опротестовывает. Ленинский суд выносит решение о незаконности переноса. При этом городская избирательная комиссия сообщает устами Гринченко, что мэрия не дает денег, а мэрия устами Черепкова – что горизбирком нарочно затягивает безвластие в городе. Представитель ЦИК, приехавший в город, на вопрос: «Кто виноват?» – заявляет, что тут уже не осталось невиноватых.

С сентябрьских (1998) выборов, проходивших в обстановке «разгула политических страстей», Виктор Черепков был снят, на что горожане отдали большинство голосов кандидату «против всех». Выборы, таким образом, опять не состоялись. Несостоявшимися в результате низкой явки по всем 22 округам были признаны и очередные выборы в городскую думу, проходившие 18 октября 1998 г. Следующая попытка избрать мэра и думу была назначена на 17 января 1999 г.

¹ Чувашова Н. Война и мэр // Профиль. – М., 1998. – 19 янв.

11 декабря 1998 г. Президент РФ своим указом отстранил Виктора Черепкова от должности мэра в связи с истечением срока полномочий и поручил губернатору Приморского края до избрания мэра Владивостока в установленном порядке самому назначить и. о. мэра Владивостока для наведения порядка в городе. Получив поддержку президента, губернатор берет курс на то, чтобы переломить ситуацию в городе, провести, наконец, в мэры своего человека и окончательно избавиться от В. Черепкова. Он останавливает свой выбор на Ю. Копылове, бывшим некогда замом Черепкова, но перешедшим в губернаторский лагерь и 14 декабря 1998 г., назначает его и. о. главы администрации города. Теперь губернатору не нужны ни выборы мэра, ни городская дума. Бескомпромиссная, конфронтационная позиция Черепкова облегчает создание ситуации, позволившей снова отменить его регистрацию, правомерность которой на этот раз признает не только краевой суд, но и Верховный суд Российской Федерации. После снятия Черепкова народ утратил интерес к выборам, и их очередной срыв был предсказуем. Однако оставались еще выборы в городскую думу.

13 января 1999 г. вопрос о выборах во Владивостоке был рассмотрен ЦИК. Отметив множество недостатков в организации и сложную обстановку в городе, а также отсутствие должного взаимодействия между администрацией края и Владивостока, краевой избирательной комиссией и городской избирательной комиссией, пробелы в местном законодательстве, ЦИК постановила: 17 января провести выборы в городскую думу Владивостока. Затем дума должна принять Устав города и уже на основании этого документа провести выборы мэра. Несмотря на целый ряд неблагоприятных факторов: эпидемия гриппа, а также распространенная по городу информация о стаях бешеных собак, нападающих на горожан, неувязки с организацией выборов на кораблях и в труднодоступных местах, – выборы наконец состоялись. Необходимая явка избирателей (27,8%) была достигнута в 16 из 22 округов. Наибольшая явка наблюдалась в 11-м округе (около 48%) – за счет 100%-ного участия в выборах экипажей судов; как потом оказалось, большинство из них голосовали против всех кандидатов. Победу на выборах одержали сторонники экс-мэра Виктора Черепкова, объединенные в блок «Единый город» (14 из 16 избранных депутатов, оставшиеся двое позиционировали себя как независимые кандидаты). Это не входило

в планы краевой администрации, поэтому после выборов во всех пяти районных судах Владивостока рассматривались жалобы и заявления граждан, предъявленные ими кандидатам от блока «Единый город». В результате рассмотрения исков из 16 прошедших в думу кандидатов осталось только 13. Проигнорировав решение суда, собравшись тайно на не санкционированное еще заседание, депутаты, которые считали себя избранными, экстренно приняли Устав города и избрали в соответствии с ним спикером, а потом и мэром Виктора Черепкова. Независимый депутат Смирнов заседание покинул, напомнив, что решения горизбиркома о регистрации депутатов и законности выборов пока еще нет. Исполнявший обязанности мэра и не собиравшийся покидать этот пост Юрий Копылов, назвав участников этого заседания авантюристами, а принятые решения – бредом, уволил более половины работников аппарата администрации города, а изъятые у них портреты команды Черепкова пообещали «сжечь большим костром». Чтобы окончательно поставить вне закона избранного явочным порядком мэра, Копылов при поддержке губернатора подписал постановление об упразднении мэрии Владивостока и образовании вместо нее городской администрации. В начале апреля 1999 г. Первореченский районный суд г. Владивостока официально признал незаконным избрание Черепкова депутатом Владивостокской городской думы. Когда 26 января 1999 г. горизбирком объявил окончательные итоги выборов, то оказалось, что в результате всех организованных судебных процессов осталось лишь шесть реально действующих депутатов городской думы, еще шесть избранных депутатов стали участниками вереницы затяжных судебных процессов. Повторные выборы были назначены на 16 мая 1999 г. К этому времени во Владивостоке снова параллельно существовали две городские избирательные комиссии: старая, полномочия которой никто не отменял, и еще одна, созданная Ю. Копыловым, с новым составом. Получалось, что обе комиссии легитимны, и наученные горьким опытом кандидаты регистрировались на всякий случай в обеих. Документы на регистрацию подали 65 потенциальных кандидатов. Прокуратура опротестовала решение Копылова, но комиссии продолжали работать, что в очередной раз завело процесс в тупик. Несмотря на активное противодействие администрации Ю. Копылова, городская избирательная комиссия решила проводить повторные выборы 16 мая, которые Копылов отказался финансировать.

18 июня 1999 г. постановлением исполняющего обязанности главы администрации города была сформирована новая избирательная комиссия во главе с председателем Вениамином Чичаевым. Выборы в городскую думу новая комиссия решила провести в декабре, одновременно с выборами в Государственную думу. На декабрь назначили выборы губернатора края и мэра Владивостока, а также референдум по Уставу города. К середине октября Виктор Черепков заявил на пресс-конференции, что власти больше не хочет, но в губернаторы будет баллотироваться – для того, чтобы «стать твердой властью и объявить новые, законные выборы». Избирательная комиссия Приморского края под давлением краевой администрации пыталась отложить выборы мэра в декабре 1999 г. под предлогом отсутствия Устава города, что было законодательно оформлено подконтрольным губернатору Ленинским народным судом Владивостока 7 октября 1999 г., чему неожиданно воспротивился Приморский краевой суд и вынес решение об их законности. В горизбирком на начало ноября поступило 89 заявлений от потенциальных кандидатов, в том числе – Виктора Черепкова, которому в регистрации было отказано, как и всей группе его сторонников.

19 декабря 1999 г. на референдуме был принят Устав города. Явка избирателей составила 54,17%, за принятие Устава высказались 53,18% голосовавших, против – 43,76%. Сформировать легитимную думу г. Владивостока не удалось, так как в восьми округах (из 14, в которых проводились довыборы) против всех проголосовало больше избирателей, чем за кого-либо. В пяти округах депутатов, несмотря ни на что, избрали. Набралось 14 депутатов при необходимом минимуме – 15. Что касается выборов мэра, они необоснованно были отменены за три дня до назначенной даты.

Очередные выборы главы администрации города и недостающих депутатов городской думы были назначены на 18 июня 2000 г. На восемь депутатских мандатов претендовали 40 кандидатов, на кресло мэра – девять человек. Довыборы в городскую думу Владивостока состоялись лишь по одному из восьми округов, в остальных явка избирателей была недостаточна. Городская дума опять не сформировалась, повторные выборы были назначены на 17 декабря 2000 г. На выборах мэра в голосовании приняли участие 38% избирателей; победил Юрий Копылов, за него по официальным данным проголосовали более 55% избирателей, пришедших на

участки. Виктор Черепков получил 27,2%. Время Виктора Черепкова закончилось. Городская администрация усилиями краевой была встроена в региональную вертикаль. Однако победа Е. Наздратенко была иллюзорной. Время номенклатурной элиты тоже уходило в прошлое. «Ни независимые города», ни «независимые регионы» Центру были не нужны.

Городской голова должен быть «клерком, которого не видно и не слышно»

Юрий Копылов на посту главы города, сначала в качестве исполняющего обязанности, а затем на выборной основе, старался в отличие от своего предшественника по мере возможностей в политику не вмешиваться. Будучи протеже Наздратенко, обеспечившего ему избрание, он выступал его ярким сторонником, везде подчеркивая, что считает того «крепким хозяйственником», «державником», а также единственно возможным кандидатом на пост губернатора. У жителей города ни уважения, ни тем более любви Ю. Копылов за время своей работы не снискал. Хотя нужно признать, что в наслед-

¹ Однако его политическая карьера на этом не закончилась: 26 марта 2000 г. он одержал победу на повторных выборах депутата Государственной думы РФ третьего созыва по Владивостокскому избирательному округу № 50. В мае 2001 г. – участвовал в досрочных губернаторских выборах в Приморском крае и по результатам голосования вышел во второй тур. Накануне выборов он был отстранен от участия в них, и место Черепкова в избирательных бюллетенях занял Геннадий Апанасенко. В декабре 2003 г. Черепков был избран депутатом Государственной думы РФ четвертого созыва по Владивостокскому одномандатному избирательному округу № 52 (Приморский край).

В настоящее время Черепкова называют опытным политиком, и он по-прежнему пытается влиять на политическую жизнь города, критикует региональную власть, хотя ореол честности и неподкупности утрачен: политические битвы сменились интригами, многим стало понятно, что поиски врагов и борьба с ними – это условие существования его как политика; без врагов, как подметил один из его заместителей в середине 90-х годов, ему скучно и деятельность теряет смысл. Неподкупность была его знаменем до тех пор, пока ей не была названа соответствующая цена, и сегодня это один из самых дорогих участников избирательных процессов, превративший свое имя и свой брэнд в высокодоходный бизнес. Однако часть его прежнего электората готова поддерживать его кандидатуру, хотя бы из чувства протеста существующей системе.

ство он получил и разрушенное городское хозяйство, и долги по зарплате, и недостроенные предшественником подземные переходы. Обострились отношения между властями Владивостока и ОАО «Дальэнерго» – в июле аварийные отключения электроэнергии в городе достигали 16 часов. Мэр Ю. Копылов отправил президенту Путину несколько писем с просьбой помочь навести порядок. В интервью СМИ Копылов делился планами относительно возрождения города, поддержки мелкого бизнеса, помощи пенсионерам. Работа «городского головы», как он себя называл, должна быть, по его мнению, невидимой для горожан: тот должен быть «клерком, которого не видно и не слышно, а все хозяйство крутится». Однако невидимыми были не только деятельность администрации, но и ее результаты, если не считать отобранных в пользу муниципальной власти частных биотуалетов, а также брусчатки (бизнес семьи Копыловых), которой он замостил центр города взамен асфальта, что вызвало неоднозначную оценку горожан. Спидвей, женские соревнования по самбо, фонтан с русалкой, арка с лампадой – достижения, составлявшие предмет его гордости, не были оценены народом, балансировавшим в подавляющей своей части у черты бедности. В памяти горожан Копылов остался случайным человеком, которого город интересовал исключительно с точки зрения личных коммерческих перспектив. Несмотря на явное нежелание покидать должность, он был вынужден снять свою кандидатуру с очередных выборов. В политическую игру вступили новые силы – криминальные структуры, конкуренция с которыми была опасна. Однако даром пребывание у власти Ю. Копылову не прошло. Уже после его ухода прокуратура возбудила уголовное дело по ч. 2 ст. 286 УК РФ (совершение действий, выходящих за пределы должностных полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, а также охраняемых законом интересов общества и государства). Бывшему главе городской администрации инкриминировалось превышение полномочий (заключение в 2003 г. договора с компанией «Сирояма» на строительство колумбария для ветеранов на внеконкурсной основе), нанесшее ущерб городской казне в 28 млн. руб. 7 мая 2007 г. Ленинский районный суд Владивостока вынес приговор бывшему мэру Ю. Копылову, в соответствии с которым ему было назначено наказание в виде четырех лет лишения свободы условно и запрет на занятие руководящих должностей в течение двух лет.

**«Их называли “бандитами” в 90-х годах.
Сегодня они наши руководители»**

Появление на должности главы города Владимира Николаева было не первым политическим событием, шокировавшим здравомыслящую часть жителей Владивостока. Владимир Николаев был из команды Дарькина, а они оба – из известной криминальной группировки.

За место мэра боролись десять претендентов, но по итогам первого тура наибольшее количество голосов набрали депутат Законодательного собрания Приморского края Владимир Николаев и бывший мэр Владивостока Виктор Черепков. Третье место занял Юрий Копылов, четвертое – Александр Передня. Кандидатура активно вступившего в борьбу за кресло мэра Виктора Черепкова была снята под предлогом использования им своих депутатских ресурсов: помещения, телефона, правительственной связи и официальных бланков депутата Госдумы. «Никогда! Никогда Черепкову больше не позволят избраться ни мэром, ни губернатором!», – прямо заявил в одном из интервью председатель краевой избирательной комиссии Сергей Князев.

Нужно заметить, что, устав от скандалов вокруг фигуры В. Черепкова, которые еще в бытность его мэром нередко заканчивались отключением воды и света, горожане в большинстве своем довольно спокойно отреагировали не только на его очередное снятие, но и на взрыв под дверью его квартиры, в результате чего он получил контузию и попал в госпиталь. Во втором туре, проходившем 18 июля 2004 г., минимальный порог явки был отменен, поэтому победитель определялся простым большинством. Новый мэр Владивостока Владимир Николаев в результате всех технологических ухищрений был избран голосами 19% горожан. Комментарии СМИ сводились в основном к тому, что при Черепкове во Владивостоке не было электричества, а при Копылове – воды, что «владивостокцы устали от коммунального бардака и проголосовали за комфорт, пусть слегка и криминальный». Пренебрежение жизненными интересами горожан создало обстановку, при которой любой из претендентов, обещавший заняться городом, казался предпочтительнее бывшего мэра, тем более что задолго до выборов В. Николаев буквально бросил все силы и энергию на завоевание

электората. Новые металлические двери в подъездах старых домов с надписью «Жителям Владивостока от В. Николаева» привели в ряды его сторонников пенсионеров и домохозяйек, которые ничего не хотели слышать о его криминальном прошлом и видели в нем молодого и заинтересованного в развитии города мэра.

Положительный и образованный Александр Передня, несмотря на рекламу его процветающего рыболовецкого колхоза «Восток-1», честно выплачиваемые налоги, благотворительность и отсутствие порочащих связей с криминальным миром, не вызвал интереса у народа. Не была поддержана и кандидатура отставного полковника ФСБ Николая Марковцева, призывавшего в первом туре вместе с ним «утопить мафию в сортире», а во втором – голосовать против всех. Его призыв нашел отклик только у 9% горожан, в то время как доверие «мафиозо» Николаеву выразили 53% проголосовавших. Борьбе за справедливость народ предпочел порядок и стабильность, гарантией которых был «крутой» мэр.

Недавний бандит оказался самой приемлемой кандидатурой и для региональной власти, которая создавала и «раскручивала» имидж Николаева, а его привилегированное положение охраняла милиция. То, что во время выборов милиция работала лишь на одного кандидата – Владимира Николаева, во Владивостоке видели все. Не только милиция, но и судебная власть: Ленинский районный суд, например, не увидел крамолы в том, что с машин с николаевским предвыборным лозунгом во время избирательной кампании шла торговля дешевой рыбой, но придрался к Черепкову, ответившему какому-то ветерану на бланке депутата Госдумы, ком-им, собственно, он и являлся!

В результате усилий имиджмейкеров Николаева был создан вполне приемлемый образ человека со сложной судьбой, ценой собственных усилий ставшего успешным руководителем крупной рыболовецкой фирмы. Родился во Владивостоке (1973). Окончил Дальрыбвтуз по специальности инженер-экономист (1996). Был судим в 1999 г., но в его собственной (несовпадающей с прокурорской) версии, пострадал, защищая честь женщины. Кандидат юридических наук (!): в феврале 2004 г. в Москве, в Российском университете дружбы народов, защитил диссертацию на актуальнейшую для Приморья тему «Охрана окружающей среды в Европейском союзе». Председатель краевой федерации по кик-боксингу (2000). Депутат

Законодательного собрания Приморского края (2001). Женат, воспитывает двух сыновей.

«А может, не так страшен черт, как его малюют? – вопреки всем известным фактам выразил свое особое мнение московский журналист Евгений Анисимов. – Ну что такое Владивосток сегодня? Город, измученный постоянным кризисом безвластия... Чехарда с мэром Владивостока настолько, судя по всему, достала Кремль, что он согласился бы на кандидатуру хоть черта с рогами, лишь бы был наведен хоть какой-то порядок... В конце концов, на языке криминального портового города может говорить только свой. С ними и вынуждена разговаривать местная власть, хочет она того или нет. И лучше, чтобы разговор шел на понятном для всех языке. Значит, и власть должна быть из тех самых авторитетных кругов... Один из способов обеспечения стабильности – прямое участие бизнеса в управлении регионами. И если во Владивостоке бизнес имеет вот такую специфическую окраску, что же с этим поделаешь? Мэр – местный, плоть от плоти приморского бизнес-сообщества, каким бы оно ни было; он – человек из команды Дарькина, который в конечном итоге и будет нести ответственность за его работу – хоть перед населением, хоть перед Кремлем. Сумеет Владимир Николаев реализовать эти плюсы, наведет порядок в городе – честь ему и хвала. Не сумеет – объясняться и, возможно, менять мэра придется губернатору»¹.

Криминальный менталитет мэра и его команды, помноженный на «административный ресурс», дал себя знать очень быстро. Он породил произвол в политике взаимоотношений и с краевой администрацией, и с городской думой, и, особенно, с городскими предпринимателями, которые вынуждены были расплачиваться за его благотворительность. Однако на первых порах понимание того, что положение мэра обязывает соблюдать определенные правила и выполнять определенные обязательства не только перед своим окружением, но и перед электоратом, требовало совмещения собственных интересов с общественными. Обновление городских коммуникаций, ремонт дорог, принятие и реализация, хотя и бессистемно, программ по обустройству города. Пенсионеров приводили в уми-

¹ Сапожникова Г., Анисимов Е. Почему Владивосток выбрал крутого мэра // Комсомольская правда. – М., 2004. – 18 авг.

ление железные двери на подъездах. Стали обновляться детские площадки, обустриваться школьные стадионы, в Покровском парке строился необыкновенной красоты собор, надпись на котором гласила, что это подарок горожанам от мэра Николаева. Жалобы городских предпринимателей на непомерные налоги, произвольно взимаемые мэром, только поднимали его авторитет в глазах малоимущих. Собиравшийся после ареста мэра вокруг здания суда народ, в основном пенсионеры и студенты (вероятно, из созданного им в период предвыборной кампании движения «Золотая молодежь») с плакатами «Володя! Мы тебя не отдадим», и даже митинги на площади в поддержку опального мэра – свидетельство того, что ему удалось завоевать симпатии определенной части горожан в сравнении с предыдущим главой города – Ю. Копыловым.

Поддерживая имидж защитника интересов горожан, в преддверии первой зимы Николаев пошел на конфликт с энергетиками и призвал горожан не оплачивать дополнительные счета, присланные «Дальэнерго», попытавшимся поднять тарифы за отопление задним числом по окончании отопительного сезона. Аналогичный конфликт во времена мэра Виктора Черепкова оставил город без нормального тепла и энергоснабжения, чего в этот раз не произошло. При этом горожане не заметили, что ситуация была использована николаевской администрацией для продвижения давней идеи всех владивостокских мэров: зарабатывать на коммуналке. Едва начался конфликт, как мэр тут же заговорил о создании муниципального предприятия, которое будет заниматься сбором коммунальных платежей. В свое время эту идею пытался реализовать Ю. Копылов, учредивший компанию – посредника между населением и энергетиками в лице «Владэнерго». Правда, зарабатывать на «Владэнерго» у Копылова долго не получилось. Непосредственный патрон Копылова губернатор Е. Наздратенко был отправлен в отставку, а в его отсутствие непрозрачные отношения «Владэнерго» с населением выстроить не удалось. Все закончилось ликвидацией предприятия и миллионами рублей дополнительных долгов, которые повесили на городской бюджет.

Надеясь на отсутствие контроля со стороны Дарькина, Николаев пытается создать весьма прибыльное и, по сути, частное предприятие-посредник. На краевом уровне подобная структура уже была создана – «Примтеплоэнерго», в недрах которого за два года

существования бесследно растворилось несколько миллиардов рублей. Идея владивостокского предприятия-посредника была реализована в объединении краевого предприятия «ВКХ Юга Приморья» с Горводоканалом Владивостока и создании «Примводоуправления» – организации, занимающейся водоснабжением города, первым шагом которой стало увеличение тарифов на холодную воду¹.

В городе постоянно ходили слухи о ссорах между губернатором и мэром, делившими город, за счет которого более чем на 59% формировалась доходная часть краевого бюджета. Выходцы из одной криминальной структуры, в которой, кстати, В. Николаев занимал более высокое положение, чем С. Дарькин, оба постоянно сталкивались в процессе борьбы за реализацию собственных интересов и амбиций. Было понятно, что ни разногласия, ни сближение губернатора и мэра не связаны с интересами горожан и мотивированы по большей части личными, корыстными интересами. Под знаком борьбы прогубернаторской и промэровской групп прошли осенние выборы в Законодательное собрание, хотя оба работали на победу «Единой России». И нужно отметить, что именно популярность блока «Наш город», созданного В. Николаевым, в значительной степени способствовала победе единороссов.

Как когда-то Черепков, Николаев боролся с администрацией за сохранение бюджета города, вынашивал идею превращения Владивостока в город федерального значения. Он все больше раздражал губернатора: и постоянным напоминанием о собственном прошлом, пусть и не очень боевом, в отличие от николаевского, но мешающем сегодняшнему респектабельному, стремящемуся завоевать доверие президента губернатору; и своим неприкрытым «беспределом» в отношениях с городскими предпринимателями; и отношением к городской казне; и своими претензиями на роль хозяина в краевом центре; и постоянным противостоянием в вопросах, касающихся перераспределения финансовых потоков, а с недавнего времени – муниципальных земель, которые под давлением краевой администрации городская в конце-концов уступила, что было закреплено Законом «О регулировании земельных отношений

¹ *Верба И.* Мэр Владивостока накладывает руку на краны и рубильники // Демократия.Ру. – Режим доступа: <http://www.democracy.ru/article>. – Дата посещения: 28.09.2004.

в Приморском крае». Однако городская администрация на последнем этапе постаралась выжать из «уплывающей собственности» все, что можно было успеть. За 10 дней (включая два выходных) – с 15 по 25 января мэром подписано 440 документов, а в ночь с 25 по 26 января – 311 и еще 120 – к 30 января, итого – 851 документ. Для сравнения отметим, что в 2006 г. за период с 1 по 30 января было подписано лишь 73 постановления администрации города¹.

Недосчитавшись значительного количества гектаров явно не худших участков земли, краевая администрация, понимая, что в сложившихся условиях она найдет поддержку в Москве, дала добро на завершение кампании по очищению города от «зарвавшейся исполнительной городской власти». Изменившийся статус города, предстоящий форум АТЭС, а также подготовка к нему, требующая больших вложений, создали непосредственную заинтересованность Москвы. Мэр с криминальными связями стал проблемой уже не только местного значения. 21 февраля прокуратурой города Владивостока было возбуждено уголовное дело по факту продажи земельных участков по явно заниженным ценам. В феврале краевая прокуратура возбудила 21 уголовное дело по экономическим преступлениям, из них шесть – в отношении должностных лиц администрации Владивостока, не считая арестованного ранее вице-мэра Алана Будаева: ему был вменен ущерб в 144 млн. 27 февраля уголовное дело было возбуждено и в отношении главы города В. Николаева по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями). Наведение порядка в городской администрации, завершившееся арестом мэра Николаева, положило на какое-то время конец многолетней борьбе между приморскими губернаторами и владивостокскими мэрами: С. Дарькин получил то, чего не могли его предшественники, – контроль над краевым центром. Закончилось также постоянное противостояние между городской и краевой администрациями в вопросах, касающихся перераспределения финансовых потоков, а с недавнего времени – и муниципальных земель.

Процесс, длившийся до конца года, порождавший, во многом благодаря журналистам, множество слухов и домыслов, постоянно будораживший общественное мнение, закончился 24 декабря 2007 г.

¹ Прокурорское изМЭРение // Дальневосточные ведомости. – Владивосток, 2007. – 28 февр. – 7 марта.

Суд Ленинского района приговорил мэра Владивостока В. Николаева к 4,5 годам условно и запретил ему занимать руководящие должности в течение трех лет. После оглашения приговора мэр был освобожден из-под стражи в зале суда под подписку о невыезде. Государственный обвинитель требовал приговорить В. Николаева к пяти годам лишения свободы. Общий ущерб от действий мэра, причиненный бюджету города, составил 13,3 млн. руб. Прокуратура Владивостока заявила о том, что «не согласна с мягкостью назначенного Владимиру Николаеву наказания», и подала кассационное представление, что, однако, не изменило решения суда.

Таким образом, дело не в качестве лиц, осуществляющих функции главы исполнительной власти в городе, а в порочности объединения всех полномочий в одном лице мэра; «у нынешних глав слишком много власти, оттого и такая острота борьбы за кресло»; «вместо решения хозяйственных вопросов глава администрации основное внимание начинает уделять политике, втягивается в различные интриги». Согласно поправкам, предложенным в городской Устав, избираемый гражданами города глава муниципального образования должен возглавлять городской парламент, а глава администрации Владивостока, в полномочия которого будут входить и хозяйственные вопросы, – назначаться комиссией по итогам конкурса. Пока эта инициатива поддержки необходимого количества депутатов не получила. Возможно, с введением в систему управления городами «сити-менеджера» повысится профессиональный уровень хозяйственной деятельности, но она не решит проблемы самоуправления, не гарантирует автономии местного сообщества, не сделает более эффективной работу городских дум, а с учетом усиливающейся тенденции к централизации, мы можем получить модернизированный вариант городского совета народных депутатов.

«...если мы строим вертикаль власти, то она не должна прерываться на уровне губернаторов... Она должна пронизывать всю структуру – от президента до главы сельского поселения»¹.

Первая, наконец, созданная во Владивостоке дума, действовавшая с 2001 по 2003 г. и состоявшая из 20 человек, считалась ло-

¹ Из выступления руководителя администрации Свердловской области А. Левина. См.: Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et contra. – М., 2007. – № 1, янв. – февр. – С. 28.

альной к исполнительной власти, хотя и доставляла своей оппозиционной частью немало хлопот мэру Ю. Копылову. Уже на одном из первых заседаний дума попыталась поставить под контроль сделки с городской недвижимостью, но решить проблему депутатам оказалось не по силам. Наибольшую остроту разногласия приобрели при В. Николаеве, практиковавшем подкуп депутатов и прямое давление на них. Работа думы, как заявил с трибуны один из депутатов, теряет всякий смысл, так как одних мэр покупает, и они становятся рупором его интересов, других запугивает, и они занимают привычную позицию конформизма. Проблемы, возникавшие в ходе приватизации муниципального имущества, создавали конфликтную ситуацию в городе и, соответственно, между администрацией и частью депутатов городской думы. Причиной конфликта осенью 2007 г. стало обращение городской Лиги предпринимателей к депутатам с просьбой провести комплексную проверку всего перечня приватизируемого имущества, выставяемого на торги, а до окончания проверки приватизацию приостановить. По мнению бизнесменов и выражающих их интересы депутатов, в городе шла незаконная продажа недвижимости. Имущество, как правило, продавалось «своим». В сохранении ситуации были заинтересованы в том числе и некоторые депутаты думы.

Дума второго созыва имела в своем составе 22 депутата, из которых восемь являлись членами партии «Единая Россия», девять депутатов представляли блок «Свобода и народовластие», по одному состояли в ЛДПР и Российской партии пенсионеров, четверо были беспартийными. Блокирующий пакет голосов, принадлежавший черепковскому блоку «Свобода и народовластие», делал думу открыто оппозиционной. Постоянные проблемы с кворумом, бессмысленность дискуссий и конфликтов при отсутствии реальных возможностей делали работу думы малоэффективной.

Разработка федеральных и региональных законов, детализировавших уровни компетенции и уточнивших «зоны ответственности», регулярно проводимые выборы в муниципальные советы и думы, всенародное избрание мэров городов не привели ни к созданию самоуправления, ни к ответственной заинтересованности как самих граждан, так и избираемой ими власти в развитии своих территорий. Бюрократизированная и унифицированная система местной власти не имеет ничего общего с демократическим институтом

самодеятельности граждан. Более того, процесс бюрократизации и централизации усиливается в ущерб развитию институтов демократии. Последние выборы показали, что самодеятельность и самоорганизация закончились, и вертикаль власти получила свое логическое завершение.

2 декабря 2007 г. параллельно с выборами Государственной думы во Владивостоке состоялись выборы в городскую Думу 3-го созыва. Половина депутатов избиралась по партийным спискам, вторая – по одномандатным округам. Из 17 одномандатников 10 прошли от «Единой России». Кроме того, 36% партия набрала по спискам, итого – 19 депутатов из 35 (54,3%), ставших определяющей силой в городском парламенте. Председателем городской представительной власти «тайным» голосованием был избран отставной генерал-майор погранвойск Валерий Розов, последние пять лет работавший помощником губернатора Приморья Сергея Дарькина и пришедший в думу по партийному списку «Единой России». Его заместителями избраны тоже единороссы: бывший вице-губернатор края Юрий Попов и Александр Кириченко, член совета директоров «Ратимира», уже работавший вице-спикером в предыдущем созыве. Эти кандидатуры ни для кого не стали неожиданностью, поскольку были озвучены накануне первой сессии думы Владивостока 3-го созыва в ходе заседания регионального политсовета «Единой России», а также во время встречи Сергея Дарькина с фракцией данной партии в гордуме.

Журналисты назвали нынешнюю городскую думу «отвертикаленной». Пока тянулся процесс над бывшим мэром, краевая администрация во главе с губернатором активно подбирала кандидатуру, которая бы не мешала превращению городского управления в послушный придаток регионального. Обеспечив в думе «большинство» из регионального отделения «Единой России», губернатор уже напрямую руководит ее работой. Явившийся впервые за всю историю думы Владивостока на заседание 28 февраля губернатор открыл заседание думы и назначил дату выборов мэра – 18 мая, за которую единодушно проголосовали депутаты, включая оппозицию.

Ход начавшейся избирательной кампании, которую сразу окрестили «театром абсурда», рассчитанным на то, чтобы сбить с толку избирателей Владивостока, заставил предположить, что кто-то очень заинтересован в ее срыве. На официальном сайте Влади-

востокской городской муниципальной избирательной комиссии список претендентов на кресло мэра доходил до 25 человек. В их числе было трое Игорей Пушкаревых, включая и того, который после долгих дебатов был выдвинут владивостокским отделением «Единой России», двое Виктор Черепковых, не считая созвучной фамилии еще одного претендента Черевкова. Поощрение разрастания списка, в том числе путем внедрения «клонов», местные аналитики связали с далеко идущими планами администрации затянуть выборы и, измотав всех участников, сорвать их. Конечной целью могло быть введение прямого губернаторского правления, как это было сделано, например, в Дальнегорске. Возможны были и варианты с избранием губернатора думой, но для этого сначала нужно было бы изменить устав.

Однако последующие события выявили совсем иную тенденцию, свидетельствующую о вмешательстве в избирательный процесс более высокой инстанции, планы которой, судя по всему, разошлись с интересами Приморской администрации. Последовало резкое сокращение под разными предлогами числа кандидатов, избирательный залог был возвращен всем, в том числе «клонам» И. Пушкарева и В. Черепкова, включая и того, который проходил под именем «совести России», под предлогом неправильного оформления залоговых документов. Для участия в выборах в списках оставлен минимум кандидатов, призванных составить формальную конкуренцию, которая, однако, не должна помешать «избранию» «кандидатуры Кремля», на роль которой был избран приморский сенатор Игорь Пушкарев. В этом наименее желательном для губернатора случае городская администрация замкнется непосредственно на федеральный уровень исполнительной ветви власти. Самоуправления, естественно, не будет, но политическая жизнь Владивостока будет и в дальнейшем интриговать и будоражить общественное мнение. Как бы ни завершились выборы, можно констатировать, что нынешняя российская власть завершила оформление политического режима, поддерживающегося авторитарно организуемыми выборами, которые обеспечивают партии власти необходимое для прямого администрирования большинство на всех уровнях, включая так называемое «местное самоуправление». Как показала практика, для того, чтобы встроить его в пресловутую «вертикаль», не понадобилось даже менять Конституции.

Соотношение сил в начале XXI в., как и на рубеже XIX–XX, как пишет В. Гельман, *снова* «оказалось не в пользу местного самоуправления»¹. И снова приходится констатировать несовместимость демократической сущности института МСУ с самодержавно-авторитарным характером политического режима в России, в рамках которого местное самоуправление рассматривается в качестве инструмента реализации государственной политики. Самоуправление снова не вписывается в общий строй отношений власти и общества и в строй всего государства. «Всемогущая опека» со стороны представителей власти опять «уничтожает, как подметил век тому назад русский историк А. Корнилов, охоту» *граждан* «принимать участие в мнимом самоуправлении».

¹ Гельман В. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. – М., 2007. – № 1, янв. – февр. – С. 10.

О.А. РЯБОВА

**ГРАДООБРАЗУЮЩИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ
И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ
В МАЛЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ГОРОДАХ УРАЛА**

Последнее десятилетие в российской политике можно назвать временем относительной стабильности. По крайней мере, острой политической борьбы за ключевые государственные кресла в отличие от периода 90-х годов не наблюдается, специалисты и аналитики отмечают некоторую стагнацию федерального политического уровня. Изменения в политической жизни регионов более противоречивы: переход к новому порядку наделения полномочиями глав регионов, возможно, и не ослабил соперничество различных акторов, но сделал его менее публичным. На этом фоне, напротив, значительное оживление политической борьбы заметно на уровне муниципальном. Одним из факторов, повлиявших на динамику этих процессов, можно считать Федеральный закон (ФЗ-131) «Об общих принципах организаций местного самоуправления в РФ», который в принципе должен был часть федеральных функций передать муниципалитетам, а также регламентировал разделение местной власти на два уровня: районный и поселенческий.

Кроме того, экономическая стабилизация также обусловила все возрастающую политическую активность на «своих» территориях успешных в экономическом плане предприятий, делая их постоянными и часто удачливыми политическими игроками. Причем с получением первого политического опыта предприятия стали пробовать свои силы и на уровне региональной политики, зачастую безуспешно.

В первую очередь речь идет о градообразующих предприятиях малых и средних городов. Существует классификация, согласно которой малые города подразделяются по их функциональной спе-

циализации, накладывающей свой отпечаток на характер политических процессов, в частности «города – промышленные центры делятся на: города с преимущественным развитием добывающей промышленности (дополнительно подразделяющиеся по видам добываемого сырья – уголь, нефть и газ, металлические руды, другие сырьевые ресурсы); города с преимущественным развитием обрабатывающей промышленности (тоже подвергаются дополнительной градации): города с преимущественным развитием отраслей, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, и города с преимущественным развитием отраслей по производству электроэнергии»¹.

Исторически так сложилось, что на Урале представлено многообразие промышленных предприятий. Весьма показателен в этом смысле Пермский край. Больше чем в половине городских муниципалитетов края функционируют предприятия, которые можно классифицировать как градообразующие. Среди них есть и предприятия нефтедобычи (Чернушка, Оса), и текстильные предприятия (Чайковский), и предприятия электроэнергетики (Добрянка), но больше всех представлены металлургия, машиностроение, химическая промышленность. Пермский край относится к экономически благополучным регионам, что в последние годы особенно заметно в жизни малых городов. Не в последнюю очередь эта стабильность – заслуга градообразующих предприятий.

Изменение экономической ситуации позволило многим промышленным предприятиям выйти из кризиса, вновь стать значимыми игроками на рынке и, как следствие, основными налогоплательщиками в городах, где они расположены. Вполне резонно у руководителей таких предприятий появляется желание иметь возможность влиять на политические процессы на этих территориях. Самый доступный способ – участие в выборах представительных органов местного самоуправления. Но далеко не всегда эти желания поддерживались действующей исполнительной властью. Кресла глав городов к тому времени зачастую уже заняли достаточно сильные фигуры, освоившиеся со своими функциями и полномо-

¹ Подвинцев О.Б. Разнообразие малых городов в контексте разнообразия российских регионов // Такая разная Россия: Политические процессы и местные сообщества в малых городах. – Пермь, 2007. – С. 8–9.

чиями и приобретшие необходимый опыт администрирования и политической борьбы. Таким образом, возникла проблема выстраивания отношений между такими руководителями и основными экономическими акторами.

Эти процессы имеют некие общие черты во всех малых (с населением не более 100 тыс. человек) промышленных городах России, развивающихся в первую очередь за счет градообразующих предприятий. Однако, по нашей гипотезе, есть принципиальное различие в ходе этих процессов между городами с одним градообразующим предприятием и городами, где таких предприятий два и более.

Рассмотрим это на примере четырех расположенных на севере Прикамья городов – Лысьвы, Чусового, Губахи и Александровска. Самым большим из них по численности является Лысьва (на территории муниципального образования проживают почти 80 тыс. человек), в Чусовом – около 70 тыс. жителей, в Губахе – 44 тыс., в Александровске – чуть менее 40 тыс. Градообразующими предприятиями в этих городах являются: в Чусовом – Чусовской металлургический завод (ЧМЗ), в Александровске – Александровский машиностроительный завод (АМЗ), в Лысьве – Лысьвенский металлургический завод (ЛМЗ) и турбогенераторный завод «Привод», в Губахе – ОАО «Метафракс» и Губахинский коксохимический завод. В конце 1990-х годов ситуация на данных градообразующих предприятиях стала заметно лучше, это повлияло и на политическую жизнь муниципальных образований. Однако каждый из рассматриваемых городов являл свою модель отношений между градообразующими предприятиями и органами местного самоуправления (МСУ).

В условиях усиления роли единственного градообразующего предприятия отношения представительного и исполнительного органов МСУ в **Чусовом** выстраивались от консенсуса и понимания до полного поражения прежней команды администрации. На выборах депутатов Чусовской городской думы в 2000 г. в девяти из одиннадцати избирательных округов были зарегистрированы кандидаты ОАО «ЧМЗ». Восемь из них победили, что и стало основной неожиданностью данных выборов. Сами заводчане, комментируя столь уверенную победу, утверждали, что «...лишь намерены упорядочить ра-

боту городской власти в расходовании бюджетных средств. Но не на основании конфликта, а на основании консенсуса»¹.

И действительно, в течение некоторого времени обе ветви власти работали почти без разногласий и весьма плодотворно. Народных избранников долгое время не смущал тот факт, что в г. Чусовом глава исполнительной и представительной власти – один и тот же человек, Виктор Бурьянов. Они даже публично утверждали, что во многом благодаря именно такому положению вещей между думой и администрацией достигалось редкостное взаимопонимание.

Однако с приближением новых выборов 2005 г. в условиях осуществляемой реформы МСУ прежнему единогласию в Чусовом настал конец. И между Бурьяновым и руководством Чусовского металлургического завода разразился острый конфликт, вылившийся в противостояние и соперничество. С одной стороны, по утверждению представителей тогдашнего депутатского корпуса, причиной происшедшего стало «криминальное лобби» (как утверждали депутаты, за многими решениями главы на тот период стояли вполне конкретные люди со своими интересами). С другой – именно депутаты решили пересмотреть Устав города и развести две ветви власти, т.е. отказаться от чусовской традиции, когда во главе исполнительного и представительного органов находится один человек. Несложно предположить, что главе района такая идея не могла понравиться.

В итоге на выборах в октябре 2005 г., когда в Чусовом выбрали главу района, главу и думу Чусовского городского поселения, своих кандидатов выставили оба противоборствующих лагеря. У чусовлян была возможность оценить креатив политтехнологов той и другой сторон, узнать о нюансах взаимоотношений ключевых фигур в городе в выборных откровения кандидатов. Исход борьбы определил лишь второй тур голосования, в котором с перевесом в 13% победу над Бурьяновым одержал кандидат от завода Николай Симаков (50,33% голосов). Довершили начатые выборы депутатов Земского собрания в 2006 г. – в 19 округах из 21 были выставлены либо чисто заводские, либо прозаводские кандидаты.

¹ Интервью с А.А. Жвакиным, депутатом Чусовской городской думы, ноябрь 2003 г. – Неопубликовано, архив автора обзора.

Результат – контроль градообразующего предприятия над Земским собранием был сохранен.

Однако желание реабилитироваться достаточно сильно в лагере оппозиции – сторонников бывшего главы города. И за два года работы расклад сил в представительном органе несколько изменился. Ряд депутатов не нашли общего языка с главой района и посчитали более правильным примкнуть к так называемой фракции «Единый Чусовой» (созданной в противовес фракции «Единой России») во главе с Виктором Бурьяновым. Сегодня при определенных условиях (неполная явка депутатов Земского собрания, отсутствие ключевых фигур) «Единый Чусовой» на голосовании может блокировать ряд решений и предложений исполнительной власти.

Очевидно, что оппозиция попытается взять реванш и максимально эффективно сработать на предстоящих осенью 2008 г. выборах поселенческого уровня. Так, практически наверняка главным кандидатом на пост главы городского поселения помимо нынешнего руководителя городской администрации Виктора Андреева станет Виктор Бурьянов. К этому событию оппозиция начала готовиться уже сегодня (собственная газета, в планах – радиостанция, популистские заявления на заседаниях, регулярные встречи с избирателями). Виктор Бурьянов по-прежнему производит впечатление весьма уверенного в своих силах и грамотного политика. Кроме того, жители достаточно раздраженно относятся к некоторым представителям заводской команды, которая пришла к власти (в частности, к главе района Николаю Симакову), и это также осложняет шансы Виктора Андреева.

Сегодня сложно прогнозировать итог, но определенно победа группы оппозиционеров серьезно осложнит взаимодействие двух уровней власти. И поскольку Федеральный закон (ФЗ-№ 131) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» неоднозначно трактует разграничение полномочий районной и городской власти, это станет поводом длительных споров, затягивания или непринятия ряда необходимых для территории решений.

В **Александровске** исходные параметры ситуации весьма схожи с ситуацией в Чусовом. Есть сильный руководитель района, которого поддерживает большинство населения территории, и единственное градообразующее предприятие, финансы которого необходимы для решения в первую очередь социальных вопросов.

Но в отличие от Чусового хотя бы кратковременного понимания между собственником Александровского машиностроительного завода Геворгом Меграбяном и главой исполнительной власти Сергеем Сертаковым найдено не было. На выборах депутатов городской думы в 2000 г. заводчане завоевали относительное большинство мест, депутатский мандат получил и сам Меграбян. И буквально с первого же заседания представительного органа заводские депутаты подняли вопрос об ограничении властных полномочий главы района. На страницах местной газеты «Боевой путь» между Сертаковым и Меграбяном началась длительная публичная переписка, состоящая из взаимных обвинений. Особо патриотично настроенные жители Александровска пытались примирить противоборствующие стороны, апеллируя к здравому смыслу.

Межличностный конфликт достаточно быстро перерос на уровень перманентных городских проблем: с колоссальной задержкой принимался бюджет (три месяца город жил без главного финансового документа), в ряде районов Александровска отключалась подача тепла (как во многих небольших городах, часть коммуникаций в Александровске принадлежит заводу), об обещаниях избирателям ни той, ни другой стороне уже некогда было вспоминать.

Борьба ведется с переменным успехом. Заводу удалось одержать ряд важных побед. Но на выборах главы района в декабре 2004 г. Сертаков смог все же добиться своего переизбрания. Довольно серьезную конкуренцию ему составил представитель машиностроительного завода Валентин Родионов. Плохо выступили заводчане на новых выборах депутатов Земского собрания. Однако завод реабилитировался на выборах главы городского поселения в октябре 2005 г., выставив сразу двух своих представителей, и оба в итоге оказались в числе лидеров. Сейчас кресло главы поселения занимает бывший технический директор машиностроительного завода Валентин Родионов.

Население Александровска устало от этой бесконечной и бесцельной, с точки зрения простого обывателя, борьбы, перешедшей уже в плоскость взаимоотношений уровней власти. Рейтинг Сертакова стал стремительно падать. К тому же бессменный глава не сумел остаться эффективным управленцем в рамках проведения муниципальной реформы, что сказалось в первую очередь на финансовой составляющей региона, – процветающим и развиваю-

щимся Александровск на фоне других городов назвать сложно. И понимая бесперспективность ситуации, Сергей Сертаков по информации одного из источников в администрации Александровска пытался наладить отношения с Геворгом Мегрябяном и даже озвучивал предложение единой командой работать на ближайших выборах в октябре 2008 г. Едва ли собственник АМЗ пойдет на этот компромисс, хотя окончательного решения, по нашей информации, он еще не принял.

Лысьва в течение последних лет прошла путь от откровенного конфликта двух ветвей власти до относительного понимания, снова конфликта и некоторого спокойствия, увы, едва ли длительного. Как уже отмечалось, в этом городе в отличие от Чусового и Александровска два градообразующих предприятия – металлургический завод и турбогенераторный «Привод». Четыре года назад металлурги почти не были представлены в городской думе. В то же время представители «Привода» располагали в думе пятью мандатами, плюс к ним примыкали несколько депутатов – единомышленников с других предприятий. Все они поддерживали позицию генерального директора «Привода» Виктора Тетюева, с которым у мэра Лысьвы Сергеем Рихтером сложились напряженные отношения. В итоге страдали интересы города: принятие бюджета затягивалось на месяцы, подолгу не рассматривались тарифы ЖКХ и другие вопросы. К весне 2003 г. конфронтация обозначилась настолько четко, что даже бесстрастному наблюдателю было ясно – выясняют отношения два человека: Сергей Рихтер и Виктор Тетюев. Однако и та и другая ветви власти старались юридически обосновать свою правоту.

Итоги выборной кампании 2004 г. изменили ситуацию. Представители ЛМЗ и администрации активно участвовали в выборной кампании, как, впрочем, и кандидаты от «Привода». Победила сборная «город – металлурги». Но единогласие и единомыслие длилось недолго – сложности в принятии консолидированных решений были заметны с самого начала. Мнение металлургов учитывалось явно недостаточно, хотя до открытого конфликта дело не доходило.

В декабре 2006 г. проходили выборы в краевой парламент, в которых участвовал как представитель от металлургического завода Владимир Ганьжин (по партийному списку «Единой России»), так и действующий глава района Сергей Рихтер (также от «Единой России», но по одномандатному округу). Оба кандидата стали де-

путатами, но Рихтеру, обошедшему соперника всего на 0,4%, это победа далась очень непросто. Весной 2007 г. лысьвенцы избирали нового главу города. Поскольку взаимопонимания между командой Рихтера и ЛМЗ становилось все меньше, металлурги решили поддержать кандидата от турбогенераторного завода «Привод». Им стал бывший депутат Земского собрания Александр Гончаров, который и одержал победу. После чего практически сразу начались проверки законности приватизации муниципальной собственности (видимо, не безрезультатно), часть депутатов Земского собрания, сторонников Рихтера, исключили из партии «Единая Россия».

На выборах Земского собрания, которые состоялись 2 марта 2008 г., «Привод» и ЛМЗ двигались единой командой под флагами «Единой России». Люди Рихтера также участвовали в выборах в каждом из 15 округов. В результате административного давления и более весомого финансового ресурса команда Рихтера не набрала большинства в представительном органе, но пять кандидатов они провели, есть возможность договориться с еще одним из вновь избранных депутатов-самовыдвиженцев, который не относится к команде двух заводов. Таким образом, абсолютного большинства для принятия решений у команды Гончарова сегодня нет, кроме того, неясно, как долго сохранится взаимопонимание между двумя предприятиями, а значит, и политическое спокойствие на территории.

Еще один город, где в политической борьбе могли бы быть задействованы три основных актора, – **Губаха**. Однако из двух градообразующих предприятий сегодня в политической жизни города активное участие принимает лишь «Метафракс». Его вовлеченность в решение местных проблем возросла с приходом на завод энергичного и амбициозного в политическом плане руководителя А.Г. Гарсляна (ныне он – председатель совета директоров предприятия).

Сегодня из девяти депутатов в Земском собрании Губахинского района трое – непосредственно работники «Метафракса» (исполнительный директор, заместитель генерального директора и руководитель дочерней структуры предприятия) и еще двое занимают однозначно прозаводские позиции.

Однако выборы главы района, прошедшие в декабре 2004 г., «Метафракс» проиграл. Они закончились победой в первом туре кандидата от муниципалитета – пенсионера Виктора Цева (бывший заместитель главы района по экономическим вопросам), на-

бравшего 50,5% голосов. Ближайший конкурент Цеова, поддержанный «Метафраксом», депутат Губахинской городской думы четвертого созыва Михаил Гребенников получил почти в два раза меньше голосов избирателей – 27,57%.

После этой кампания отношения предприятия и администрации, и без того уже напряженные, окончательно расстроились. Существующая конфронтация время от времени осложняет работу двух ветвей власти. Предложения депутатов от «Метафракса» или их сторонников вызывают негативную реакцию администрации района и попытки, как правило безуспешные, оспорить принятые Земским собранием решения.

Сейчас даже на городских мероприятиях глава района отказывается находиться вместе с представителями «Метафракса». Время от времени в местной муниципальной прессе появляются критические статьи и заметки в адрес «Метафракса». Власти пытаются уличить предприятие в нарушении трудовых обязательств перед работниками, недостаточно активной социальной политике на территории района.

Руководство завода не связывается в открытую полемику, но тем не менее пытается оказать давление на главу района с помощью краевых властей. Возможности в этом отношении возросли после того, как Гарслян превратился в весомую политическую фигуру и на региональном уровне, войдя, в частности, в краевой политсовет «Единой России». В октябре 2005 г. на имя губернатора Олега Чиркунова поступило обращение генерального директора «Метафракса» Владимира Даута. В своем послании Даут информировал губернатора о том, что администрация Цеова неэффективно управляет городом: растут долги муниципальных предприятий за услуги ЖКХ, не исполняется бюджет (по итогам девяти месяцев 2005 г. доходная часть бюджета Губахи выполнена на 70%, расходная – на 58%).

Губернатор воспользовался данным обращением как поводом для создания рабочей группы глав муниципалитетов, призванной искать решения подобных конфликтов на территориях (событие само по себе примечательное). В ходе комплексной проверки, проведенной в Губахе, были выявлены явные недочеты со стороны администрации района. Однако руководство края в конечном итоге, вероятно, решив не идти на обострение ситуации, все же не стало настаивать на отставке Цеова и ограничилось декларацией о

том, что никого в крае не устраивает положение вещей, когда глава и крупнейший налогоплательщик муниципалитета конфликтуют. Окончательно исключить причины конфронтации не удалось, но на краевом уровне конфликт открыто уже не обсуждается. Созданная комиссия тоже себя больше никак не проявляла.

«Метафракс» взял реванш на выборах главы поселения в 2007 г., проведя на этот пост своего кандидата Анатолия Гулина (директор Уральского химико-технологического колледжа в Губахе). В декабре 2006 г. Армен Гарслян (по списку «Единой России») и Владимир Даут (при поддержке «Единой России» по одномандатному округу, включающему, кроме Губахи, города Кизел и Гремячинск), прошли в краевой парламент, что еще более усилило политический вес руководства «Метафракса». При этом данное предприятие ведет очень активную и масштабную работу по оказанию социальной помощи, причем уже не только на территории Губахи, но и, как можно догадаться, Кизела и Гремячинска. Среди экспертов распространено мнение, что мандат депутата краевого парламента отнюдь не исчерпывает политических амбиций господина Гарсляна, и в настоящее время он задумывается над возможностью избрания в Государственную думу. Тем не менее конфликт с главой территории, на которой расположено его предприятие, продолжается.

В этой ситуации «Коксохим», хотя и уступающий «Метафраксу» по масштабу своих ресурсов и доле в формируемом бюджете Губахи, мог бы стать весьма влиятельным игроком на политической арене города. Однако должной политической активности представители «Коксохима» не проявляют, объясняя это позицией собственников завода – Объединенной металлургической компании. Возможно, это действительно намеренное бездействия владельцев завода, поскольку они будут выглядеть довольно бледно на фоне деятельности, развернутой ОАО «Метафракс», и, следовательно, не получают рассчитываемых политических дивидендов. Тем не менее в нынешнем составе Земского собрания два депутата являются работниками Коксохимического завода. Возможно, это некий задел на будущее, и с изменением политической конъюнктуры действия завода смогут принять иной характер. Пока же депутаты «Коксохима» при принятии решений на Земском собрании, как правило, принимают позицию большинства (т.е. депутатов от «Метафракса»). Последние объясняют это тем, что, хотя «Коксохим» и

придерживается нейтральной позиции в продолжающемся противостоянии, тем не менее политика, проводимая главой района, им не кажется разумной, и они склонны поддерживать предложения другой стороны¹.

Таким образом, ситуация в Губахе с учетом недостаточной задействованности третьего возможного актора пока развивается по александровскому и чусовскому сценариям. Причем, несмотря на весьма серьезный финансовый, а сегодня и имиджевый ресурс «Метафракса», превращение его руководителей во влиятельные политические фигуры на региональном уровне, праздновать абсолютную победу над губахинским муниципалитетом это предприятие пока не может (хотя нельзя исключать, что это произойдет в ближайшем будущем). Победа «Метафракса», если она все же состоится, повлечет, скорее всего, сходные с тем же Чусовым последствия: как малоприятные (перегиб политической палки и однобокость в принятии решений), так и позитивные (относительная политическая стабильность, возможность для развития бизнеса, экономическое укрепление). Но возможен еще и вариант, что Коксохимический завод вдруг начнет проявлять активность и захочет стать полноценным актором политических событий. Данная ситуация конфликта двух противоборствующих сторон более чем выгодна для начала такой деятельности. При таком раскладе ситуация начнет напоминать лысьвенский сценарий, тоже с его плюсами и минусами.

Таким образом, во всех конкретных случаях, рассмотренных нами, «муниципальная группировка» выступала в качестве самостоятельного актора в политической борьбе на уровне города. Ее соперником выступала команда градообразующего предприятия. Причем «муниципальная группировка» не сходила с арены и после того, как терпела поражения, а ее лидер лишался поста руководителя МСУ. Наличие двух градообразующих предприятий, с нашей точки зрения, принципиально меняет сценарий развития политических событий, а как следствие – и территории как таковой. Как видно на примере Чусового и Александровска (эту версию подтверждают и другие районы не только Пермского края, но и соседней Свердловской области), наличие на территории одного градооб-

¹ Интервью с Рашидом Шакировым депутатом Земского собрания Губахинского района от округа № 8, заместителем гендиректора «Метафракса», январь, 2007 г. – Неопубликовано, архив автора обзора.

разующего предприятия всегда предполагает в случае его победы или поражения более радикальную смену политического климата. В процесс политического противостояния оказываются вовлечены не только непосредственно заинтересованные во власти люди (политические лидеры или промышленные топ-менеджеры), но и в какой-то степени рядовые горожане. Причем в процессе противоборства задействуются все возможные ресурсы, в большей степени уже не столько финансовые и информационные (электорат научился вычислять политические заказные материалы), сколько человеческий капитал (и та и другая команда старается пополнить свои ряды новыми, уважаемыми членами). На территории четко видно наличие двух противоборствующих сторон, и каждые следующие выборы – это еще одна победа или поражение одной из них (и как следствие – смена курса и стиля в управлении территорией). Однако если достаточно длительное время во главе территории будет находиться одна команда (или градообразующее предприятие, выражая волю собственника, пожелает выйти из игры), это грозит годами застоя, засильем коррумпированных чиновников и необоснованным ростом бюрократического аппарата.

Наличие же двух градообразующих предприятий создает большую свободу для маневра, делает политическую жизнь малого города более гибкой, изобилующей различными поворотами, препятствует сосредоточению власти на местном уровне в едином центре. Однако на данном этапе это зачастую оказывается препятствием для дальнейшего комплексного развития территории, приводит к появлению у населения апатичного отношения к перманентным политическим изменениям. Выходом может служить совместная скоординированная деятельность градообразующих предприятий, которую еще предстоит достичь. Представители прежней муниципальной власти в качестве самостоятельных игроков в этих условиях потеряют свое значение.

Еще один вывод, который необходимо сделать на основе проведенного исследования, состоит в том, что в малых промышленных городах сложился свой состав основных соперничающих между собой акторов, и проводимые в стране политические преобразования, включая создание мощной «партии власти», задают форму и параметры этого противоборства, но не меняют ни его сути, ни состава его участников.

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ

С.В. БАЗАРНОВА, А.И. СЛИВА

ИНФОРМАЦИОННО-ПОИСКОВЫЙ ТЕЗАУРУС ИНИОН РАН ПО ПОЛИТОЛОГИИ

В Институте научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН более 20 лет функционирует Автоматизированная информационная система по общественным наукам (АИСОН). В этой системе представлена и библиографическая информация по политологии. Для повышения эффективности поиска этой информации подготовлен Информационно-поисковый тезаурус по политологии.

1. Что такое Информационно-поисковый тезаурус по политологии?

Информационно-поисковый тезаурус по политологии представляет собой особый тип отраслевого словаря. Как всякий отраслевой словарь или отраслевая энциклопедия, он содержит отраслевую терминологию. При этом он обладает следующими специфическими особенностями.

Во-первых, в Тезаурус включены только те термины, которые необходимы для описания содержания документов, включаемых в библиографическую базу данных, и, соответственно, для поиска нужных документов в ней. Слишком специфические термины в Тезаурус не включаются.

Во-вторых, Тезаурус создан на основе индексирования реального потока документов и запросов, вводимых в АИСОН, а это значит, что он содержит терминологию, активно используемую в

отрасли. В ряде случаев для обеспечения полноты представления терминологии привлекались и дополнительные источники, а именно: современные отраслевые словари и энциклопедии по политологии, а также различные учебники, учебные пособия, классификации и т.д. Благодаря такому подходу к созданию словаря Тезаурус отражает современную терминологию политологии и политической практики. При этом степень полноты представления отраслевой терминологии обуславливается задачами, стоящими перед АИСОИ.

В-третьих, значение терминов, включенных в Тезаурус, передается не в виде обычной дефиниции или словарной статьи, а в виде перечня близких по значению лексических единиц с указанием типа связи между ними – синонимии, иерархии и ассоциации, а в ряде случаев и кратких определений. Это позволяет определить место термина в терминологической системе отрасли, представленной в Тезаурусе, и тем самым определить его значение.

2. Для чего нужен Тезаурус по политологии?

Тезаурус используется для индексирования документов, которые включаются в базу данных и в традиционные библиографические указатели, и, соответственно, для индексирования запросов. Содержание каждого документа описывается в среднем 5–6 терминами.

Формирование базы данных по политологии было начато в 1998 г. на основе библиографической информации, включаемой в указатель «Правоведение. Политология». В настоящее время база данных по политологии включает около 30 тыс. документов при ежегодном поступлении массива в 3 тыс. документов (из них около 1 тыс. документов – на иностранных языках, причем на английском – около 600). В ней представлены все основные виды документов: статьи из журналов и сборников, монографии, сборники, материалы научных конференций, авторефераты диссертаций, справочная и библиографическая литература, учебная литература, депонированные рукописи и т.д. При этом из 30 тыс. документов, представленных в базе данных, книги составляют около 6 тыс.

3. Что представляет собой Тезаурус по политологии?

В Тезаурус включено около 7 тыс. терминов, что соизмеримо с отраслевыми словарями по политологии. Все термины упорядочены по алфавиту.

Тематический охват Тезауруса определяется реальным потоком документов и запросов по политологии, поступающих в Фундаментальную библиотеку ИНИОН РАН. При этом документы на стадии комплектования отбираются таким образом, чтобы обеспечить информационное обслуживание специалистов отрасли в целом, т.е. не отдается приоритета определенной проблематике, в том числе и обусловленной конъюнктурными задачами. Основные проблемы, представленные в Тезаурусе, это: политологические исследования, политология как наука, теория политики, история политических учений, политические системы, политическая организация общества, внешняя политика, международные отношения.

В Тезаурусе несколько близких по значению терминов могут быть объединены в одну группу, и эта группа терминов может быть обозначена одним из терминов данной группы. Этот термин выступает в качестве обозначения этой группы. Тем самым происходит укрупнение терминологии, и Тезаурус становится более наглядным и удобным для пользования. Такие термины называются **дескрипторами**, а остальные термины такой группы – **недескрипторами**.

Таким образом, все термины, включенные в Тезаурус, разделены на две категории – дескрипторы и недескрипторы. Дескрипторы – это термины, разрешенные для использования при индексировании, а недескрипторы – запрещенные для этих целей термины. От каждого такого недескриптора дается отсылка к заменяющему его дескриптору. Такие отношения между дескрипторами и недескрипторами рассматриваются как отношения синонимии, причем синонимия может быть двух типов:

– языковая синонимия (например: аполитичность и аполитизм, аппарат управления и управленческий аппарат);

– условная синонимия, т.е. синонимия только в рамках данного Тезауруса (например: недескриптор *правила рыбной ловли* – условный синоним к дескриптору **рыболовство**, недескриптор *правительственные акты* – условный синоним к дескриптору **акты органов государственного управления**).

Все недескрипторы представлены в словарной статье соответствующего дескриптора после пометы *UF*:

гражданские инициативы

UF гражданские акции
общественные инициативы
самоорганизация граждан,

а от каждого недескриптора дается отсылка к заменяющему его при индексировании дескриптору:

гражданские акции

см.: гражданские инициативы.

В Тезаурусе из 7 тыс. терминов примерно 3,5 тыс. дескрипторов и столько же – 3,5 тыс. недескрипторов.

Между дескрипторами могут быть зафиксированы два типа отношений – отношения «выше – ниже» (иерархические отношения) и ассоциативные отношения. Благодаря этому каждый дескриптор выступает в окружении родственных или близких по значению терминов и тем самым описывается его значение.

Таким образом, в словарных статьях дескрипторов могут быть представлены три типа отношений – отношения между дескрипторами и недескрипторами – синонимия и два типа отношений между дескрипторами – отношения «выше – ниже» (иерархические) и ассоциативные отношения.

партийная система

BT политическая система

NT двухпартийная система

многопартийная система

однопартийная система

RT коалиции политических партий

партология

политические партии

финансирование партий

UF партийно-политическая система

система партий

РУБ А111551

ББК 66.6

(*BT* – вышестоящие дескрипторы, *NT* – нижестоящие дескрипторы, *RT* – ассоциативные дескрипторы, *UF* – недескрипторы, которые заменяет этот дескриптор при индексировании, *РУБ* – руб-

рики отраслевого рубрикатора ИНИОН, к которым отнесен дескриптор в Тезаурусе, ББК – рубрики Библиотечно-библиографической классификации, к которым отнесен дескриптор в Тезаурусе)

4. Вспомогательные указатели к Тезаурусу

Алфавитный список всех дескрипторов с полными словарными статьями и недескрипторов (Алфавитный лексико-семантический указатель) – это основные части Тезауруса. Кроме того, в Тезаурус включено три вспомогательных указателя – пермутационный, систематический и классификационный.

Пермутационный указатель содержит все дескрипторы и недескрипторы без словарных статей. Упорядочение производится по алфавиту каждого значимого слова или предварительно выделенного значимого компонента, входящего в состав дескриптора или недескриптора. Такие компоненты могут находиться в начале слова: анти-, пост-, нео-, поли-, вне-, макро-, микро-, транс- и т.д. или в конце слова: -кратия, -логия, -изм. При упорядочении по алфавиту для каждого значимого слова или компонента значимого слова, определенного заранее, формируется так называемое «словарное гнездо». Дескрипторы и недескрипторы могут дублироваться в двух и более словарных гнездах в зависимости от количества входящих в него значимых слов или компонентов слов. Например, дескриптор **антиглобалистское движение** входит в три словарных гнезда: «анти-», «глобали-», «движение».

Систематический указатель содержит только дескрипторы без словарных статей. В нем дескрипторы упорядочены по иерархическому принципу – по рубрикам отраслевого рубрикатора ИНИОН по политологии. Внутри каждой рубрики упорядочение дескрипторов производится по алфавиту. В зависимости от своего значения каждый дескриптор относится к одной или нескольким рубрикам.

Классификационный указатель содержит только дескрипторы без словарных статей. В нем дескрипторы также упорядочены по иерархическому принципу – по разделам ББК. Упорядочение внутри каждого раздела производится по алфавиту.

5. Как искать в Тезаурусе дескрипторы, нужные для поиска?

Тезаурус обеспечивает возможность поиска в базе данных по дескрипторам (в разной комбинации), по рубрикам отраслевого рубрикатора и по комбинации дескрипторов и рубрик. Для подбора соответствующих дескрипторов и рубрик нужно пользоваться соответствующими указателями Тезауруса.

Основной Алфавитный лексико-семантический указатель используется для поиска нужных дескрипторов по алфавиту, если известны термины, по которым нужно вести поиск. Кроме того, он используется для проверки значения дескрипторов, найденных во вспомогательных указателях. Связи с другими дескрипторами, указанные в словарных статьях, позволяют менять стратегию поиска при неудовлетворительном результате поиска, так как они помогают расширить поиск, уточнить запрос, переформулировать его.

Пермутационный указатель используется для поиска нужного дескриптора, если известны какие-то родственные термины, и тогда можно поискать нужный термин в рамках соответствующего словарного гнезда. Однако после нахождения нужного дескриптора целесообразно проверить его значение в Алфавитном лексико-семантическом указателе, зафиксированное в словарной статье.

Систематический указатель служит либо для выбора нужной рубрики для поиска по ней, либо для поиска нужных дескрипторов в рамках рубрики, которая более или менее соответствует потребности пользователя.

Классификационный указатель служит для поиска соответствующих дескрипторов в рамках соответствующего раздела ББК. Непосредственный поиск по индексам ББК в базе данных невозможен.

Таким образом, Тезаурус обеспечивает следующие возможности поиска нужных дескрипторов.

Тип поиска

Вид указателя

Поиск дескрипторов по терминам, известным индексатору или пользователю, уточнение их значения в системе	Алфавитный лексико-семантический указатель
Поиск дескрипторов в словарном гнезде	Пермутационный указатель
Поиск дескрипторов в рубриках	Систематический указатель

Рубрикатора ИНИОН

Поиск дескрипторов в разделах Классификационный указатель ББК

Дескрипторы, найденные в Пермутационном, Систематическом, Классификационном указателях, рекомендуется проверить в Алфавитном лексико-семантическом указателе для уточнения их значений в рамках АИСОН или для отбора дескрипторов, связанных с найденным дескриптором семантическими отношениями, для расширения или сужения области поиска.

6. Возможности использования Тезауруса за пределами АИСОН

Значительный объем Тезауруса (около 7 тыс. терминов), широкий тематический охват и большая степень специфичности дескрипторов позволяют использовать весь Тезаурус или отдельные его части также и в других информационных центрах и библиотеках для обработки литературы по политологии. При этом он может использоваться не только в автоматизированных базах данных, но и в традиционных предметных каталогах для формирования предметных рубрик. Естественно, он может также использоваться и при формировании различных предметных указателей как в библиографических указателях, так и в различных изданиях.

Большое количество условных синонимов при дескрипторах позволяет создавать на основе этого Тезауруса микротезаурусы по отдельным отраслям политологии за счет перевода условных синонимов в дескрипторы. Тезаурус можно использовать и при создании соответствующих проблемно-ориентированных и персональных баз, в первую очередь, на основе базы данных АИСОН.

7. Формы представления и распространения Тезауруса

Тезаурус существует в обычной печатной форме и распространяется на компакт-дисках. Кроме того, он встроен в базу данных и потому доступен в Интернете.

База данных по политологии распространяется на компакт-дисках, и в этот компакт-диск в качестве компонента включается и Тезаурус, что обеспечивает удобство и эффективность поиска в этой базе данных.

О.Ю. МАЛИНОВА, А.Ю. СУНГУРОВ

**ОТЧЕТ О КОНФЕРЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ
АССОЦИАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ**

**«Международная политическая наука: Теоретические
и региональные перспективы»
Монреаль, 30 апреля – 2 мая 2008 г.**

Конференция, состоявшаяся в университете Конкордия (г. Монреаль, Канада), – наиболее крупное научное мероприятие МАПН между двумя конгрессами: очередной, XXI Всемирный конгресс МАПН пройдет 12–16 июля 2009 г. в г. Сантьяго (Чили).

В конференции, обсуждавшей состояние и перспективы отдельных направлений политических исследований, а также опыт развития политической науки в разных регионах мира, приняли участие представители национальных ассоциаций политической науки, входящих в МАПН, и исследовательских комитетов МАПН (RC). Зарегистрировались около 120 участников из 37 стран Европы, Азии, Африки, Северной и Южной Америки; и хотя не все смогли добраться до Монреаля, конференция оказалась весьма представительной. В ней приняли участие и шесть российских политологов.

Доклады были объединены в три последовательные секции, в каждой из которых было несколько заседаний. Поскольку многие заседания шли в параллельном режиме, дать исчерпывающий отчет о всех невозможно. Поэтому ограничимся рассказом о том, что показалось наиболее интересным авторам этих строк, и попытаемся уделить больше внимания дискуссиям и наиболее интересным комментариям, так как все представленные тексты докладов размещены на сайте ассоциации (www.ipsa.org).

Первая секция была посвящена *состоянию основных направлений политической науки и перспективам их развития*; в рамках этой секции обсуждались следующие темы: *эпистемологические основания и методология политологии, политическая теория, политическая социология, управление и публичная политика, сравнительная политология и международные отношения*.

Открывая секцию по *политической теории*, вице-президент исполкома МАПН *Бертран Бади* отметил, что на протяжении последних десятилетий эта сфера исследований пережила ряд взлетов и падений. Если первоначально понятие «политическая теория» указывало исключительно на нормативную теорию, то во второй половине XX в. началась эра позитивистской политической теории, отмеченная трудами Т. Парсонса, Д. Истона, Г. Алмонда и др. Это было время универсальности и универсализма. Но оно прошло – и сегодня ученые, работающие в этой области, сосредоточивают свое внимание преимущественно на разработке теорий среднего уровня. По мнению Б. Бади, причины этих перемен – в повороте политологов к истории и антропологии, в усилении культурного релятивизма в общественных науках вообще, в прекращении с окончанием «холодной войны» больших идеологических споров и др.

Возникает вопрос: существует ли универсальная политическая теория или мы движемся по пути создания разных теорий для разных регионов? Эта проблема стала ключевой в дискуссии, развернувшейся вокруг докладов *Такаши Иногуши* (Япония) об использовании нормативной теории и эмпирических исследований при разработке типологии политических режимов, *Лоренса Уайтхеда* (Великобритания, RC 13) о проблемах сравнительного исследования демократических транзитов, *Андреа Баумайстер* (Великобритания, RC 31) о нации-государстве как нормативном основании современной политической теории и *Джейн Карри* (США, RC16) о феномене плюрализма в современном мире.

Главным лейтмотивом заседания, обсуждавшего *проблемы публичной политики*, было развитие положений концепции нового государственного менеджмента. С основными докладами выступили *Хал Колебач* (Австралия, RC 32) и *Лесли Пал* (Канада, RC 32). В их выступлениях отмечалась роль структур гражданского общества в подготовке, принятии и реализации властных решений на самых различных уровнях. При этом использовался термин «soft

administration» – мягкое администрирование, как альтернатива прежнему жесткому администрированию в стиле «вертикали власти». Существенную роль в реализации принципов нового государственного менеджмента играет, по мнению докладчиков, эффективное вовлечение в этот процесс экспертного и научного сообществ, представители которых, анализируя эффективность нового подхода, сами участвуют в его развитии, дополняя гражданскую инициативу экспертным знанием. В этом процессе вовлечения в управление (governance) все новых участников как из среды гражданских активистов, НКО и бизнес-сообщества, так и из экспертного сообщества, вырабатываются сегодня реальные практики публичной политики и «управления без руководства» («governance without government»).

Конкретный пример участия гражданских природозащитных организаций в формировании экологической политики привел *Стефан Лабрани* (Франция, РС 46). Выступление *Давида Олсона* (США, РС 8) позволило дополнить тему развития «управления без руководства» темой роли законодательных ассамблей различного уровня в развитии публичной политики.

Заседание, темой которого было состояние *политической социологии*, открылось докладом *Дж. Хигли* (США, РС 2). По мысли Хигли, применительно к XX в. можно говорить о трех теориях, соперничавших в политической социологии, – марксизм, теории элит и теория демократии. В начале XXI в. тон в политической социологии задают две последние. Таким образом, мы имеем сосредоточенную на обществе и предполагающую движение снизу вверх «демократическую перспективу» и сосредоточенную на политике и ориентированную сверху вниз «элитистскую перспективу». Соперничество этих подходов наиболее очевидно в двух широких сферах – в исследовании проблем демократического элитизма и демократизации. По мысли Хигли, одна из центральных проблем политической социологии сегодня – совмещение этих перспектив. В своем докладе он продемонстрировал определенные возможности для их синтеза на примере исследований элит.

В ходе дискуссии по докладам Хигли и Флоренс Фоше-Кинг (США, РС 6) был поставлен интересный вопрос: входят ли в политическую элиту политологи? По мнению Хигли, они скорее часть не политической элиты, а политического класса, так как включены в обсуждение вопросов политики, но, как правило, не участвуют в

принятии решений. Предметом дискуссии стал также вопрос о специфической ситуации, возникающей в связи с медиатизацией политики и консолидацией политических и медийных элит.

Констатацией того, что политологи, увы, не входят в политические элиты и что сильные мира сего прекрасно обходятся без их советов, начал свою лекцию о *проблемах и тенденциях в политической науке в начале XXI в.* глава исследовательского комитета МАПН, изучающего развитие политической науки в мире (РС 33), *Джон Трент* (Канада). По мысли Трента, для того, чтобы сделать политическую теорию более эффективной и влиятельной, нужна критическая рефлексия по поводу состояния политической науки и тенденций ее развития. В выступлении Трента проанализированы первые итоги проекта, связанного с подготовкой книжной серии «Мир политической науки». В рамках проекта исследовательские комитеты МАПН получили предложение подготовить сборники статей, представляющих состояние и перспективы развития соответствующих субдисциплинарных полей. Причем предполагалось, что участники проекта будут следовать общей методологии, дабы впоследствии можно было провести сравнительный анализ.

Обобщая анализ, проделанный авторами первых сборников серии пока еще не завершеного проекта, Дж. Трент обозначил отдельные тенденции в развитии мировой политической науки. Вот некоторые из его выводов:

- наметился определенный спад ожиданий в отношении теории рационального выбора: взятая вне более широкого аналитического контекста, она имеет ограниченную пригодность;
- есть потребность в более эмпирической теории;
- необходима реинтеграция в политическую науку индивида как актора или агента (это означает, что нам следует уделять больше внимания культуре, идентичности, личности и природе человека); в то же время важно учитывать влияние, оказываемое на поведение институциональным контекстом;
- следует учитывать множественность переменных, уровней анализа и систем, влияющих на политику; важно видеть влияние не только экономических, культурных и социальных подсистем, но и истории и международной системы;

– наблюдается усиление роли ресурсов и власти бизнеса в обществе – и связанный с этим рост экономического, социального и политического неравенства;

– судя по всему, «хорошее управление» невозможно без экономического развития, поддержки частного сектора и учета более широкого круга интересов; само понятие «хорошее управление» кажется сегодня идеологически нагруженным и наивным.

Многие из этих выводов одновременно служат и указанием на проблемы, стоящие перед политологией. В частности, по мнению Трента, существует напряженность между объективным и нормативным подходами, научными и политическими ориентациями, ценностным нейтралитетом и стремлением «делать благо» – и простых решений этих дилемм нет. Он отметил отсутствие прогресса в развитии теории и недостаток концептуальной ясности. В политической науке по-прежнему доминирует западная точка зрения, а быстрые глобальные перемены, к сожалению, не способствуют лучшему пониманию текущей политики, а значит – релевантности знаний для практики.

Открывая заседание на тему *сравнительной политологии*, первый вице-президент МАПН *Леонардо Морлино* высказал ряд наблюдений относительно развития этой субдисциплины в последние несколько десятилетий. По его оценке, если брать в качестве критериев методологию и содержание, то в первом случае с середины 1980-х годов явного прогресса не наблюдалось, тогда как во втором – произошла своего рода революция, связанная с исследованиями демократизации и гибридных режимов. Однако эти исследования пока не дают ответа на ключевые вопросы: как возникают институты и каковы механизмы перемен? Есть острая потребность в теориях среднего уровня – и налицо явный недостаток предложения таковых. Иными словами, некогда предложенный Г. Алмондом образ «разных столиков» остается вполне уместным; только различия определяются не столько подходами, сколько содержанием.

На данном заседании были представлены доклады *Дэвида Себудубуду* (Ботсвана) о сравнительных исследованиях в Африке, *Иоланды Сади* о сравнительной политологии (ЮАР, РС 7) в ЮАР и *Сони Уолти* (США, РС 28) о применении концепта «многоуровневого управления» в исследованиях федерализма и публичной политики. Доклады вызвали оживленную дискуссию, в частности,

по вопросам критериев оценки качества демократии, возможностей использования концепта «многоуровневого управления», причин слабости сравнительной политологии в Африке и др.

В рамках обсуждения с развернутыми комментариями о состоянии сравнительной политологии выступили вице-президент МАПН Дирк Берг-Шлоссер и Ханс-Дитер Клингеманн (ФРГ). По мнению *Берг-Шлоссера*, последняя волна демократизации ставит перед сравнительной политологией множество вопросов. Очевидно, что в одних случаях происходит консолидация демократических режимов, тогда как в других демократизация привела к появлению государств-неудачников (failed-states), конфликтам и т.п. По-видимому, это обратная сторона тех же процессов. Берг-Шлоссер отметил и обозначившуюся тенденцию к сближению исследований в областях сравнительной политологии и международных отношений и подчеркнул, что она не случайна: страны становятся более взаимозависимыми, а международная сфера меняется.

Х.-Д. Клингеманн обратил внимание на то, что дискуссии о развитии сравнительной политологии создают ощущение дежа-вю: проблемы, которые сегодня пытаются решать применительно к Африке, – примерно те же, что в 1960-х годах ставились Г. Алмондом и его коллегами по исследовательскому комитету. Уже тогда говорили о том, что в эмпирических исследованиях многие концепты не работают, а следовательно – требуется их адаптация. Вопрос в том, что считать адаптацией. Например, являются ли понятиями, нуждающимися в адаптации, концепты типа «гибридный режим» и «государства-неудачники»?

Темой второй части конференции стали *состояние политической науки в основных регионах мира и перспективы будущего сотрудничества*. Она проходила в формате параллельных заседаний, посвященных анализу развития данной дисциплины в Азии и Тихоокеанском регионе, Африке, Латинской и Северной Америке и Европе (европейская проблематика была разбита на два заседания по алфавитному принципу). На второй «европейской» секции был представлен доклад М. Ильина и О. Малиновой о развитии политической науки в России, основанный на результатах коллективного исследовательского проекта, осуществленного РАПН в 2005–2007 гг.

Книга «Политическая наука в России: проблемы, направления, школы (1990–2007)» (М.: РОССПЭН, 2008), ставшая итогом

этого проекта, была представлена на обеих «европейских» секциях. К сожалению, все заседания этой части конференции проходили одновременно. Не имея возможности дать отчет о всех дискуссиях, происходивших в рамках этой секции, отметим лишь, что, как оказалось, профессиональные проблемы, с которыми сталкиваются политологи в разных странах мира, во многом схожи: политическая наука по-прежнему остается «молодой» и в большинстве стран испытывает серьезную конкуренцию со стороны более «традиционных» университетских дисциплин. Ее институционализация в Европе (не говоря уже о других регионах мира, за исключением США) началась не намного раньше, чем в России. Многие докладчики отмечали, что политическая наука в их странах весьма плюралистична с точки зрения методологических подходов и тяготеет к междисциплинарности. Во многих странах отмечается «неравномерность» в развитии разных субдисциплин, усиливаемая тем обстоятельством, что университеты нередко предпочитают развивать более «прикладные» программы в области public administration и international relations (в Европе – также European studies) вместо классической political science. Многие докладчики называли деятельность национальных ассоциаций политической науки и сотрудничество в рамках Международной ассоциации и региональных международных профессиональных организаций важным фактором развития профессиональных сообществ.

Обстоятельный анализ институционального развития политической науки в Европе был представлен в докладе Ханса-Дитриха Клингеманна, завершившем программу первой «европейской» секции (доклад опубликован: *Klingemann H.-D. Capacities: Political science in Europe // West European politics. – 2008. – Vol. 31, N 1–2. – P. 370–396*). По мнению Клингеманна, путь развития политической науки в Западной и Восточной Европе во многом схож. Важными факторами, способствовавшими институционализации европейской политической науки, были падение коммунистических режимов, экономическое процветание, стимулировавшее потребность в квалифицированной рабочей силе, и болонский процесс. По оценке Клингеманна, политическая наука в Европе уже прошла решающую фазу институционализации (в частности, утвердилось общее понимание ее структуры в рамках университетов), однако сохраняется плюрализм методологических позиций, а

анализ публикаций показывает, что границы дисциплины интерпретируются весьма широко. Причем некоторые субдисциплины – international relations, European studies, public administration, political communications – выражают стремление конституироваться в качестве самостоятельных дисциплин. По подсчетам Клингеманна, количество политологов, работающих в университетах Западной и Восточной Европы, на сегодняшний день примерно одинаково – по 4,6 тыс. человек. Вместе с тем, по мнению германского ученого, имеющиеся институциональные возможности для развития профессионального сотрудничества и представительства профессиональных интересов в регионе пока недостаточны. И это связано по крайней мере с четырьмя проблемами. Во-первых, проблема идентичности, вытекающая из плюрализма подходов. Разработка программ подготовки бакалавров и магистров в рамках болонского процесса еще раз выявила эту проблему. Во-вторых, упомянутая выше проблема специализации и дифференциации, грозящая автономизацией отдельных субдисциплин. В-третьих, отсутствие полного соответствия между странами с точки зрения структуры дисциплины в силу различий национальных образовательных систем (за одними и теми же понятиями может скрываться разное содержание, и наоборот). Наконец, в-четвертых, нет единой профессиональной ассоциации, объединяющей европейскую политическую науку, – на сегодняшний день есть по крайней мере три международные организации, которым пока не удается договориться об общей позиции: Европейская конференция национальных ассоциаций политической науки (ECNPSA), Европейский консорциум политических исследований (ECPR) и Европейская сеть политической науки (epsNET). Вместе с тем, по мнению Клингеманна, на новом этапе интеграции высшего образования и исследований в Европе политическая наука нуждается в институте, способном представлять ее интересы.

На третьей секции обсуждались *новые и перспективные области исследований в рамках субдисциплин политической науки*. Она состояла из пяти заседаний, проходивших параллельно. Их темы:

- международная политика, глобализация и демократия;
- политическая социология и политическая социализация;
- электоральная политика и финансирование политики;
- уровни публичной политики и governance;

– гражданско-военные отношения, терроризм и защита прав человека.

На заседании, посвященном международным отношениям, глобализации и демократии, *М. Миронюк, И. Тимофеев и Ю. Полуни*н представили результаты проекта «Политический атлас современности», осуществляемого МГИМО (У) МИД России (итоги начальных этапов данного проекта обсуждались в 2006 г. на конгрессе МАПН в Фукуоко).

На заседании «Гражданско-военные отношения, терроризм и защита прав человека» состоялась презентация проекта *А. Сунгурова* (СПб филиал ГУ – ВШЭ, РС 26) «Терроризм и права человека: случай чеченского конфликта», представлявшего на конференции Исследовательский комитет МАПН по правам человека.

В рамках конференции состоялось заседание Исполкома МАПН, в котором приняла участие представитель РАПН в ИК МАПН *Т.Г. Пархалина*, были проведены две рабочие встречи представителей национальных ассоциаций, исследовательских комитетов МАПН и членов Исполкома МАПН.

Темой первой из этих встреч была ***организация сетевого сотрудничества в рамках МАПН и его информационное обеспечение***. В частности, обсуждалась задача разработки сайтов исследовательских комитетов МАПН на основе простой в обращении программы, разработанной ассоциацией. Предполагается, что в ближайшее время все исследовательские комитеты должны создать такие сайты.

Темой второй рабочей встречи была ***подготовка XXI Всемирного конгресса МАПН в Сантьяго***. На ней рассматривалась проблема изыскания средств для обеспечения возможности частично оплатить расходы по приезду на конгресс политологов из экономически недостаточно развитых стран (одна из таких возможностей – пожертвования коллег из более благополучных государств). Основное внимание участников встречи было сосредоточено на вопросах организации работы с заявками и формирования программы конгресса (более подробно о подготовке конгресса см. информационное письмо на сайте МАПН <http://www.ipso.org/site/content/view/110/69/lang,en/>, а также на сайте местного оргкомитета конгресса www.congresomundial2009.com).

В перспективных планах МАПН – проведение в 2010 г., через год после конгресса, Международной конференции «European governance» в Люксембурге.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Авдонин Владимир Сергеевич – доктор политических наук, профессор Рязанского государственного университета.

Базарнова Светлана Васильевна – старший научный сотрудник отдела научно-библиографической информации ИНИОН РАН.

Верченев Лев Николаевич – кандидат философских наук, заведующий сектором отдела политической науки ИНИОН РАН.

Витковская Татьяна Борисовна – аспирант Пермского филиала Института философии и права Уральского отделения РАН.

Горохов Виталий Александрович – магистр гуманитарных наук (политология), слушатель аспирантской программы Европейского университета в Санкт-Петербурге, факультет политических наук и социологии.

Дунаева Юлия Вячеславовна – кандидат исторических наук, научный сотрудник отдела истории ИНИОН РАН.

Ковалев Виктор Антонович – доктор политических наук, профессор кафедры политической теории и политического управления Сыктывкарского госуниверситета, председатель Коми регионального отделения Российской ассоциации политической науки.

Ледяев Валерий Георгиевич – доктор философских наук, PhD (Manchester, Government), профессор кафедры анализа социальных институтов Государственного университета – Высшей школы экономики.

Малинова Ольга Юрьевна – доктор философских наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН.

Назукина Мария Викторовна – преподаватель кафедры политических наук, Пермский государственный университет.

Панов Петр Вячеславович – кандидат исторических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного университета.

Росс Камерон – профессор Университета Данди, Шотландия (Великобритания).

Рябова Оксана Александровна – аспирант Института философии и права Уральского отделения РАН.

Слива Алексей Иванович – кандидат исторических наук, заведующий отделом научно-библиографической информации ИНИОН РАН.

Сулимов Константин Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Пермский государственный университет.

Сунгуров Александр Юрьевич – доктор политических наук, заведующий кафедрой прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала ГУ – ВШЭ, президент Санкт-Петербургского центра «Стратегия».

Тев Денис Борисович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник сектора социологии власти и гражданского общества Социологического института РАН (Санкт-Петербург).

Шинковская Наталия Витальевна – кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории, политологии и социологии Института международных отношений и социальных технологий ВГУЭС (г. Владивосток).

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

Сборник научных трудов
2008 № 3

Локальная политика, местное самоуправление: Российский и зарубежный опыт

Редакторы-составители выпуска –
кандидат философских наук **Верченев** Лев Николаевич,
доктор политических наук **Ковалев** Виктор Антонович,
кандидат исторических наук **Панов** Петр Вячеславович.

*Издание рекомендовано Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
и включено в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов
и изданий, в которых должны быть опубликованы основные ре-
зультаты диссертации на соискание ученой степени доктора и
кандидата наук» по политологии*

Адрес редколлегии: 117997, г. Москва, Нахимовский проспект 51/21.
ИНИОН РАН. Отдел политической науки.

Дизайн Л.А. Можаяева
Компьютерная верстка Л.Н. Синякова
Технический редактор Н.И. Романова
Корректор Н.И. Кузьменко

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 20/VIII – 2008 г. Формат 60x84/16
Бум. офсетная № 1. Печать офсетная Свободная цена
Усл. печ. л. 16,0 Уч.-изд. л. 14,9
Тираж 500 экз. Заказ № 116

Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, В-418, ГСП-7, 117997
Отдел маркетинга и распространения информационных изданий
Тел/Факс (495) 120-45-14
E-mail: market@INION.ru

Отпечатано в типографии ИНИОН РАН
Нахимовский проспект, д. 51/21,
Москва, В-418, ГСП-7, 117997

