

ГОРСКАЯ А. Н.

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ СООБЩЕСТВОМ:
АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ДИСКУРСА**

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические подходы к исследованию городского управления и развития городских сообществ. Автор также изучает исследовательский опыт России в этой области.

Ключевые слова: город, городские сообщества, городское развитие, «плюралистическая» школа, «элитистская» школа, городской политический режим, «машины роста», сетевой подход.

GORSKAYA A. N.

**URBAN COMMUNITY MANAGEMENT:
AN ANALYSIS OF THEORETICAL DISCOURSE**

Abstract. The article considers the major theoretical approaches to urban management and urban community studies. The author also examines Russian experience in this research area.

Keywords: city, urban communities, urban development, "pluralist" school, "elitist" school, urban political regime, "growth machine", network approach.

Первые попытки исследовать городские сообщества были предприняты в 20-е годы XX века. Начальный этап изучения власти в городских сообществах включал в себя исключительно социологические исследования. Политологи подключились к изучению власти в социальных общностях несколько позднее, уже в 1950-х годах. Интеграция социологии и политической науки ещё только намечалась. Это отразилось как в расстановке исследовательских приоритетов, так и в специфике подходов к объяснению власти в городских сообществах. Все они были проведены в США. В Европе и в других частях света данное направление политико-социологических исследований стало активно развиваться с конца XX века.

В нашем исследовании мы будем полагаться на политологический опыт, и поэтому не будем заострять внимание на подробностях социологического направления.

Среди американских политологов преобладали сторонники плюралистической теории, согласно которой власть в Америке не принадлежит какому-либо одному человеку, а она рассредоточена между различными группами, активно участвующими в политике, чем и обусловлено название данной теории. Власть для плюралистов (политологов) не является постоянной, она динамична в зависимости от того какие группы в данный момент

преобладают в принятии тех или иных решений. Для политологов важно было сфокусировать внимание на структурах политического управления, его институтах.

С 1950-х годов начались специальные исследования, полностью посвящённые изучению различных аспектов властных отношений. В 1950-е – 1960-е годы происходили основные столкновения между представителями «плюралистической» (политологической) и элитистской» (социологической) школ, чьи взгляды заметно отличались и критиковались друг другом. В 1970-е годы к дискуссии подключились марксистские исследователи.

Возникли три основных метода изучения власти: позиционный, репутационный и решенческий [1, с. 189]. Они использовались в чистом виде или комбинировались друг с другом. Но они также подвергались критике. Было замечено, что результаты исследований, при применении различных методов, получаются неодинаковыми. Что подвигло исследователей прийти к выводам, что полученные результаты на прямую зависят от использованного метода и не являются в связи с этим правдоподобными.

Роберт Даль провёл первое эмпирическое исследование, выполненное в плюралистической традиции. Метод его исследований основывался на анализе процесса принятия решения в городском сообществе, благодаря этому он и получил название «решенческий». В исследуемом им городе Нью-Хейвене, он выделил проблемные сферы. На анализе полученных данных он пришёл к выводам, которые позволили дать ответ на критику элитистов. Его выводы отличались тем, что он не обнаружил в данном городском сообществе доминирующего лидера, или группы, которая имела бы решающее влияние на городскую политику в целом. А в попытке выделить отдельных индивидов, наибольшее влияние оказывал официальный представитель власти – мэр города. У некоторых имелся потенциал влияния, но они не торопились им пользоваться [2]. Выводы Даля впоследствии подтверждались рядом исследователей, использовавших аналогичную методику.

Однако на данную теорию посыпался поток критических замечаний, которые были вполне обоснованными. Плюралисты стремились учесть замечания оппонентов, в результате чего произошёл бурный рост числа новых эмпирических исследований.

В 1960 – 1970-х годах исследователи постепенно приходят к выводам что элитизм и плюрализм не являются альтернативными интерпретациями политической реальности, а представляют собой две стороны единого элитистско-плюралистического континуума, в рамки которого укладываются эмпирические данные о распределении власти в различных городских сообществах.

Новым толчком в развитии идеи как раз и стало исследование не одного какого-либо города, а нескольких – то есть проведение сравнения результатов исследований в отдельных городах. Первым этот подход, так или иначе, был реализован Питером Росси. Однако

сопоставить данные, полученные с помощью разных методов, сложно. Возникла идея провести исследование одновременно в нескольких городах по одной методике, что стимулировало развитие компаративных исследований. Их пик пришёлся на вторую половину 1960-х – начало 1970-х годов.

Со временем использованные методы стали усложняться, принципиально новым стало сравнение не двух, а четырёх городов США. Роберт Эггер, Дэниэл Голдрих и Берт Свенсон в качестве предмета исследования выбрали четыре города на северо-западе и юго-востоке США (Фармдейл, Ортаун, Петрополис, Метровилль). Их концептуально-теоретическая схема оказалась довольно сложной, они оперлись на несколько базовых типологий: лидерства, идеологии, структуры власти и политических режимов. При изучении лидерства они провели различия между лидерами различного типа. Это им позволило выявить, что наибольшим политическим влиянием обладают члены так называемых внутренних клик, имеющих во всех исследуемых ими городах [3, с.37].

Совершенно не типичным для того времени стало изучение идеологического фактора. Это связано с тем, что в изучаемых городах происходила широкая полемика по поводу расширения, сокращения или сохранения существующего объёма функций и услуг, выполняемых органами власти.

Наиболее значимой теоретической инновацией исследователей стали классификации структур власти и политических режимов. Структуру власти они определили через два параметра: 1) характер распределения власти (типы широкий/узкий) и 2) уровень идеологического единства лидеров (типы сходный/расходящийся). На пересечении этих двух параметров образуются четыре типа структуры власти – соперничество элит, соперничество масс, согласие элит, согласие масс. [4, р.435].

В 1960-е годы считалось, что США исключительно демократическое государство, что в ней успешно функционируют все демократические принципы, а методы борьбы политических акторов не выходят за границы закона и опираются исключительно на правовое поле. Исследователи, предложив такую типологию переменных, где существует вероятность применения незаконных санкций против отдельных участников политики, поставили под сомнение утвердившиеся мнение. В маленьких городах или пригородах легче подорвать правление закона и тем самым в них могут возникнуть олигархии. Однако не стоит забывать, что в 1960-е годы политические режимы городских сообществ США находились в процессе постоянного изменения.

В начале 1970-х годов стал популярен вторичный анализ данных. Он стал возможен в силу расширения спектра доступных исследователю материалов через профессиональные объединения и базы данных.

Позже стал широко использоваться сетевой метод, который позволил рассмотреть сеть выявившихся контактов и перекрещивающегося членства в различных структурах бизнеса. Анализ показал сильное влияние экономической элиты на стадии достижения стратегических решений, чтобы принять интересующие их программы. Политикам остаётся лишь реализовать на практике то, что было решено. И только тогда они выходят на передний план [5, с. 264].

Исследователи альтернативных практик обратили внимание на трудности проникновения в пространство реальной политики отдельных групп. Они требовали учёта некоторых скрытых практик властвования, в том числе скрыто властвующих субъектов, сохраняющих статус-кво. Исследователи этого направления, использовали концепции «второго, третьего лица власти» [6, р. 691], рассматривали, как в реальной практике проявляется их взаимосвязь.

С 1980-х годов появляются новые теории. Фактически заканчивается противостояние двух школ – элитистской (социологической) и плюралистской (политологической). Новые модели были признаны научной общественностью и были распространены далеко за пределами США. Произошло сближение практик американских и европейских. Возникают дискуссионные площадки, и исследователи стали адекватно реагировать на критики, уважать оппонентов.

В настоящее время стали доминировать две концепции. Это теория «машин роста» и теория «городских режимов». Доминирование теории «машин роста» в городской политике США обнаружено ещё в 1980-е годы.

В 1976 году Харви Молотчем была предложена теория «машин роста». «Машинами роста» Молотч называет своеобразные коалиции местных групп интересов, которые в городском сообществе играют наиболее важнейшие роли. Его концепция фокусирует внимание на экономической составляющей властных отношений. По его мнению, главный актор городской политики – это бизнес [7, с. 305].

Режим роста рассматривается в ней как один из возможных наиболее вероятных режимов. В отличие от предыдущей концепции, эта теория рассматривает не экономическую, а политическую составляющую, делая анализ вокруг формальных и неформальных договорённостей акторов, их мотивов и стимулов, трудностей коллективного действия. Эта концепция признаёт отсутствие правящей группы, контролирующей политическую сферу. Частный и публичный секторы рассматриваются совместно.

Начиная с 1990-х годов теория «городских режимов» получила признание за пределами США. Европейские исследователи обратили внимание на американский опыт. Их исследования показали определённые отличия европейских городских режимов от

американских. Это было в силу специфики политических институтов и традиций в европейской городской политике. Европейские городские сообщества, в отличие от американских, наиболее активно выставляют на повестку вопросы охраны окружающей среды, социальные проблемы.

Исследователи так же обратили свой взор на изучение стран, отличных от либерально-демократических традиций. Такими странами стали постсоциалистические. Исследователи опирались на американские и западноевропейские концепции «машин роста» и «городских режимов». Их анализ показал, что применение этих концепции для таких стран, например, как Венгрия, Польша, вполне может объяснить динамику властных отношений в их городских сообществах. Постсоциалистические трансформации как раз и способствовали появлению городских режимов в этих странах. В Китае так же были обнаружены коалиции, способные осуществлять стратегию развития.

В России же всегда преобладали административно-политические механизмы управления. Но, несмотря на это, а также на слабость либеральных традиций, институтов гражданского общества, расширение бюрократического контроля и сужения сферы публичной политики, отсутствия независимой правоохранительной системы, всё же имеют место факторы, сохраняющие перспективы формирования городских режимов. На это в значительной мере повлияли происходящие процессы глобализации, так же и как остальной мир, затронувшие Россию. Не будем так же забывать, что в России реализуется рыночная экономика и поэтому бизнес не может не иметь значительные ресурсы политического влияния, не может не рассчитывать на привилегированное положение в обществе.

Даже с преобладанием административного ресурса, публичная власть, как минимум, по экономическим вопросам согласует решения с бизнесом. Поэтому часто факторы публичного сектора являются ещё и успешными бизнесменами, что позволяет им более широко использовать формальные и неформальные позиции для решения конкретных вопросов. Существующая в России слабость правовой системы не столько препятствует участию структур гражданского общества в процессе принятия решений, сколько позволяет создавать коалиции на неформальной основе. Это всегда играло центральную роль в российском политическом процессе, особенно на уровне регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ледяев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 472 с.

2. Даль Р. Смещающиеся границы демократических правлений. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/sm_gran.php.
3. Ледаев В. Г. Классические методики определения субъектов политической власти: западный опыт // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции / Отв. ред. А.И. Соловьев. Ежегодник РАПН. – М.: РОССПЭН, 2004. – С. 33-55.
4. Walton J. Substance and artifact: The current status of research on community power structure // *American Journal of Sociology*. – 1966. – Vol. 71. – № 4. – pp. 430-438.
5. Ледаев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 472 с.
6. Harding A. Review article: North American urban political economy, urban theory and British research // *British Journal of Political Sociology*. – 1999. – Vol. 29. – pp. 673-698.
7. Ледаев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 472 с.