

УДК 321.728

doi: 10.18101/2304-4446-2017-3-9-16

## ГОРОДСКИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ: ТИПОЛОГИЯ, ПРИЧИНЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ АКТОРОВ

*Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ и  
Правительством Новосибирской области научного проекта №16-13-54003*

© **Пустовойт Юрий Александрович**

кандидат политических наук, доцент,

Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС,

Россия, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 106

E-mail: [pustovoit1963@gmail.com](mailto:pustovoit1963@gmail.com)

В статье рассматриваются причины возникновения и развития различных конфигураций объединений политических акторов в городах современной России. На основе подхода Кларенса Стоуна автор формулирует определение городского политического режима, выводит его основные критерии (монополия–полиархия, персонализм–безличность) и выделяет два основных типа режимов: «контроль» и «координация». Рассмотрев «критический» эмпирический случай становления режима «контроля» в крупном индустриальном центре (г. Новокузнецк), автор формулирует гипотезу о причинах его формирования: масштаб города, доминирование сырьевого сектора в экономике и организация коалиции на основе «административной» арены. Для проверки гипотезы автор рассматривает город с противоположными характеристиками (г. Новосибирск). Далее сравнивает между собой города с высоким промышленным потенциалом, близкие к Новокузнецку, и крупные города со спецификой экономики, близкой к Новосибирску. На этом этапе исследования гипотеза находит свое подтверждение: уменьшение разнообразия экономических субъектов и масштабов города приводит к становлению режима «контроля», увеличение — к режиму координации. Наличие нескольких независимых экономических, идеологических, силовых и административных центров с сопоставимыми ресурсами заставляет акторов считаться с интересами друг друга и выработать безличные «правила игры».

**Ключевые слова:** городской политический режим; элитизм; плюрализм; политическая элита; район; мегаполис; капитал.

Одним из наиболее перспективных направлений современной политической теории, объясняющей динамику и изменения политики в локальных сообществах, выступает концепция городских политических режимов К. Стоуна с некоторыми модификациями, давшая стимул к исследованию городской политики в европейских и российских городах, подробно рассмотренных в работах В. Ледяева [1].

При этом подходе политика рассматривается больше, чем борьба, и ее конечной целью выступает обеспечение необходимого уровня кооперации для решения актуальных задач. Любой политик стремится к максимизации собственной власти, и вся проблема заключается в том, как он ее интерпретирует и какие ограничения ему не позволяют реализовать задуманное.

В свою очередь, все возможные интерпретации власти могут быть сведены к двум традициям представлений о власти: как об асимметричном отношении, включающем в себя актуальный или потенциальный конфликт (Т. Гоббс, М. Вебер, Р. Даль, С. Льюкс и др.), или как о коллективном ресурсе, позволяющем добиваться общего блага и всеобщей выгоды (Аристотель, Платон, Т. Парсонс, Х. Арендт). Правящая группа может рассматривать себя как субъекта, для которого нет необходимости подчиняться общим правилам или принять принцип верховенства права, как определил бы этот процесс Д. Норт, совершить «преобразование личных привилегий в безличные права» [3, с. 74].

Основываясь на понимании режима как «совокупности договоренностей или отношений (формальных и неформальных), с помощью которых осуществляется управление общностью», и реализуемых в действиях акторов, образующих коалицию и имеющих доступ к институционализированным ресурсам, а также ориентируясь на результаты исследований Б. Ферман, выделим два типа городских политических режимов: «режимы контроля» и «режим координации» [1, с. 378–379]. Основными элементами здесь будут выступать состав (какие экономические и политические элиты входят в коалицию), баланс власти, цели и арена (та сфера деятельности, которая, выступая для лидеров как «домашняя», задает конфигурацию институциональных характеристик и политической культуры, например, электоральная — для одних коалиций, гражданская или бизнес — для других), и сама форма политического управления (контроль или координация).

Определим режим «контроля» как комплексы формальных и неформальных договоренностей, направленных на концентрацию и удержание всех типов властных ресурсов (политических, экономических, силовых и символических), учитывающих, что при реализации интересов членов коалиции вполне допустимо нарушение безличных норм. Понимаемый таким образом режим «контроля» во многом совпадает с феноменами авторитаризма, непатриомонизма и субнационального авторитаризма, отличаясь от них тем, что это понятие ориентировано на описание политической жизни городского сообщества и, как показывает история США, в различные исторические периоды вполне может сочетаться с общегосударственным демократическим дизайном.

Режим «координации» представляет собой совокупность отношений, ориентированных на реализацию «повестки дня» (разделяемых всеми членами коалиции общих ценностей, целей и программ), выступающей как ориентир для участников и заставляющей их считаться с интересами друг друга и действовать на основе безличных норм. Близкими концептами здесь выступают не столько демократия, сколько «полиархия», «конкуренция» и «бюрократическая регламентация».

Здесь ключевыми характеристиками будут два измерения: монополия — полиархия (есть или нет альтернатива доминирующему актору) и персонализм — безличность (есть или отсутствуют единые и универсальные правила, действующие для всех участников политического процесса). Совпадение показателей монополии и персонализма дает нам идеальный тип —

«режим контроля», совпадение полиархии и безличности — шанс на реализацию «режима координации» (режим может не состояться).

Каждая характеристика, в свою очередь, имеет два критерия: внешний (количественный) и внутренний (качественный). Показателем «монополии» предлагаем считать разницу между голосами победителя на выборах и голосами, отданными за его ближайшего конкурента (чем больше разница, тем выше уровень монополии). Разумеется, несмотря на определенную условность и приземленность этого показателя, он вполне соответствует целям исследования, и собранные в ходе полевых работ данные могут быть легко преобразованы в более авторитетные индексы (в каждом из которых есть рассчитываемый параметр конкуренции): процессуальные индексы демократии Д. Нейбауэра, основанный на концепции Р. Даля индекс Т. Ванханена или методика инструментальной оценки демократичности Н. Петрова и А. Титкова (последняя нам интересна еще и тем, что на его основе проводилась рейтинговая оценка российских регионов) [5].

В качестве внешнего показателя «персонализма–безличности» мы предлагаем рассмотреть тест на аномальность итогов голосования. С декабрьских выборов в Государственную думу 2011 г. благодаря неумной активности заинтересованных групп в процедуре подсчета голосов в пользу «персонально правильных» кандидатов С. Шпилькиным была разработана методология анализа итогов голосования, которая позволяет с определенной степенью уверенности говорить о масштабе отклонений (здесь обычно избегается понятие фальсификации, имеющее вполне определенное юридическое значение) на уровне участковых, территориальных и региональных избирательных комиссий) [10]. Именно отсутствие электоральных аномалий позволяет нам судить об определенной степени «безличности».

В качестве внутреннего «субъективного» показателя мы, опираясь на концепцию ментальной динамики Н. Розова [7, с. 42–44], предлагаем выделить два типа габитусов (совокупности интериоризируемых установок, опосредующих отношение человека к миру, фреймов (познавательных схем), символов (эмоционально насыщенных идеалов), идентичностей (установок самовосприятия)): габитус «контроля» и габитус «координации». Первый, исходя из соответствующей теоретической традиции, подразумевает рассмотрение политики в рамках фрейма «войны» с сопутствующими стереотипами: «свой–чужие», «сила — слабость», «победа –поражение», ориентирован на локальные идеалы и рассмотрение индивидуальных и групповых идентичностей в рамках сложившихся социальных (как правило, сословных или классовых) иерархий. Носители габитуса «координации» рассматривают политику как организационный процесс, при котором необходимо достижение общего выигрыша, основными фреймами здесь будут «выгодно — невыгодно», «допустимо — недопустимо», «опасно — безопасно». Габитусы участников коалиции формируются на соответствующей «арене», и именно логика ее развития, совокупность принципов, норм, повседневных практик определяет цели, способы и стили взаимодействия между акторами.

В центре нашего внимания — процесс борьбы за власть, создание тактических и стратегических союзов политических и экономических акторов,

реализующих свои цели на территории крупного индустриального центра (Кемеровская область, г. Новокузнецк) на протяжении последних двадцати лет. На наш взгляд, политическая история города-донора вызывает особый интерес как история становления режима «контроля» в крупном индустриальном центре, где помимо серьезных экономических ресурсов в 1980–1990-е гг. отмечалась высокая политическая активность населения.

Приведем общий вывод исследования. В городе сформирован монополюсный персонализированный режим. Его организационное ядро (коалиция политических, экономических и силовых акторов) находится в основном вне городской территории и представляет собой систему сложившихся персональных иерархичных неконкурентных отношений между управляющими. Целями коалиции являются регулярное извлечение и распределение ренты и контроль над политической и социальной активностью населения, осуществляемый через пропаганду региональной уникальности.

Наша гипотеза состоит в том, что основной причиной формирования «режима контроля» отношений выступают масштаб поселения (средний город), монополюсная добывающая экономика региона, подчиняющая своим интересам другие отрасли хозяйства, и формирование коалиции на основе «административной» арены. Относительно небольшой масштаб города ограничивает число участников и дает возможность осуществлять управление в «ручном режиме» — «лицом к лицу», монополюсная экономика снижает число экономических субъектов и групп интересов и облегчает контроль над политической активностью за счет создания административных барьеров и выдавливания с рынка нелояльных структур, «административная» арена поставляет коалиции не только новые кадры из состава муниципальной, государственной и промышленной бюрократии, но и определяет привычные в этом поле иерархизированные формальные и неформальные способы разрешения конфликтов.

Для проверки гипотезы мы собрали аналогичный комплекс данных о становлении и развитии властных групп по «противоположному» исходным социально-экономическим факторам случаю — сибирскому мегаполису (г. Новосибирск) — и проверили свои выводы на других промышленных и крупных городах.

Начнем с общих характеристик. Новосибирск — город, расположенный на территории 502,7 км<sup>2</sup>, третий по численности населения в Российской Федерации (1584,1 тыс. чел.), самое крупное муниципальное образование и самый быстрорастущий город мира. Город успешно развивается при отсутствии в регионе крупных ресурсодобывающих предприятий, в чем и состоит его отличие от большинства сибирских городов [11].

Постсоветская политическая история — образец преемственности (здесь мы ориентируемся на результаты наблюдений и опубликованные материалы одного из ведущих городских политических журналистов А. Мазура [2] и итоги экспертных интервью). В отличие от г. Новокузнецка история складывания властных отношений в г. Новосибирске — это скорее история о том, как город подчинял себе область путем перемещения людей, занимавших ключевые позиции в системе городского управления, на областной

уровень. С 1992 г. (Индинок Иван — первый мэр Новосибирска, а будущие мэр и губернатор — сотрудники его аппарата) и до 2014 г., когда мэром становится кандидат от коммунистической оппозиции А. Локоть (у него 43,96% голосов, а за кандидата от «Единой России» Владимира Знаткова — 39,46%), мы видим в течение довольно длительного периода череду побед с серьезным перевесом на городских и областных выборах коалиции, объединенной вокруг Виктора Толоконского.

Несмотря на долгую преемственность и значительный отрыв голосов инкубентов, отметим, что ситуация в городе на всех выборах далека от монополизма. Ход и результаты избирательных кампаний на региональном и городском уровнях в 1999, 2005, 2010 гг. и борьба за депутатские мандаты в законодательные собрания показывают, что группы интересов, действующие в городе, научились заключать между собой картельные соглашения и поддерживать определенный баланс сил. Попытки нарушить этот баланс вызывают консолидированный отпор, что хорошо иллюстрирует история с отставкой губернатора В. Юрченко. Стороны, занимающие противоположные идеологические позиции и (или) конкурирующие как экономические субъекты, задействовали весь возможный арсенал ресурсов и связей.

Сложнее оценка ситуации по критериям «персонализм — безличность». Город время от времени сотрясали и сотрясают криминально-политические события: от убийств вице-мэров до коррупционных скандалов, что может интерпретироваться и как слияние власти и собственности, и как их принудительное разделение. Что касается избирательного процесса, то здесь нет аномалий результатов голосования, и эксперты вне зависимости от своих политических оценок утверждают, что «голоса считают честно».

Кроме этого, мы просмотрели ситуацию по выделенным параметрам в городах, близких по характеристикам к Новосибирску и Новокузнецку. В качестве источников нами были использованы результаты исследований: «Сто восемьдесят честных городов» [4], «250 крупнейших промышленных центров России» [6], индекс демократичности в российских регионах (чем меньше показатель, тем выше индекс демократии).

Города, «близкие» к Новокузнецку, представлены по порядку индекса демократичности. Норильск — 8-е место по промышленному потенциалу, плюрализм, ограниченный руководством комбината, город в регионе с индексом демократичности 3,7; данных об аномалиях нет. Сменилось десять мэров городов, приходивших с самых разных арен (банкиры, производственники и лидеры протестного движения, так или иначе связанные с комбинатом и уходившие на губернаторские позиции).

Челябинск — 9-е место по промышленному потенциалу, монополия с ограниченной конкуренцией, город в регионе с демократичностью 4,3; данных по аномалиям нет. Выходцы с партийно-хозяйственной арены сменяются успешными бизнесменами и далее социальным менеджментом крупного предприятия.

Магнитогорск — 15-е место по промышленному потенциалу, монополия, город в регионе с демократичностью 4,3; сильные аномалии по выборам 2011 г. Основная арена — металлургическое производство. Локальные

политические коалиции связаны с доминирующим бизнесом (ММК), есть тенденция к продвижению мэров на ключевые позиции в регионе.

Череповец — 11-е место по промышленному потенциалу, монополия, город в регионе с демократичностью 5,3; данных по аномалиям нет. Политическая власть связана с «Северсталью», обычно с социальной работой на комбинате.

Липецк — 14-е место по промышленному потенциалу, монополия, город в регионе с демократичностью 5,3; аномалий на выборах 2011 г. нет, на выборах 2015 г. — есть. Основной ареной выступает производство (НЛМК).

Новокузнецк — 10-е место по промышленному потенциалу, монополия, город в регионе с демократичностью 6; аномалии на выборах. Основная арена смещается от партийно-хозяйственной деятельности к регионально-административной, занимаемой выходцами из промышленности и крупных бизнес-структур.

Таким образом, в исследуемых городах структурные компоненты выступают как определяющие, тип экономики формирует характер политической конкуренции, производственная арена с ее повышенным вниманием к соблюдению технологической дисциплины и требований соответствия стандартов дает мало шансов для развития культуры межгруппового диалога и дискуссий, что задает соответствующие нормы взаимодействия и габитусы «контроля». Показательно, что несколько выпадают из этого процесса удаленный Норильск (где было протестное голосование и одно время лидер профсоюзного движения занимал ключевой пост в городе) и Липецк (попавший в 2011 г. в число городов без аномалий).

Новосибирская группа (только крупные города). Здесь в отличие от центров сырьевой экономики основу промышленности составляют машиностроение, наукоемкие области и пищевая промышленность.

Нижний Новгород — 32-е место по промышленному потенциалу, плюрализм с тенденцией к монополизации, город в регионе с демократичностью 2,7; аномалии на выборах 2011 г. Город может выступать как пример активной политической борьбы (сменилось 8 мэров), смещения арен от партийно-хозяйственной к бизнес-структурам (общероссийской тенденции, отмеченной в работах Р. Туровского [9] и Д. Сельцера [8]) и победы коалиции, в основе которой крупные, связанные с городским руководством строительные компании.

Новосибирск — 34-е место по промышленному потенциалу, плюрализм, город в регионе с демократичностью 3,6; аномалий нет. Режим «координации».

Екатеринбург — 24-е место по промышленному потенциалу, плюрализм, город в регионе с демократичностью 3,7; аномалий нет, Действующая арена сместилась от производственной к общественно-политической, пока сложно говорить о каких-то устойчивых тенденциях, так как победивший кандидат от оппозиции (Е. Ройзман) не имеет широких возможностей для реализации программных заявлений.

Самара — 27-е место по промышленному потенциалу, плюрализм с тенденцией к монополизации, город в регионе с демократичностью 4,4;

аномалии на выборах 2011 г. Для Самары характерны высокая конкуренция, идеологическое разнообразие и регулярная «смена флагов» победителей.

Ростов-на-Дону — 38-е место по промышленному потенциалу, монополия, город в регионе с демократичностью 5,4; аномалии на выборах 2011 г. Долгое время (1996–2014) город возглавлял М. Чернышев с типичной биографией советского и российского руководителя (производство, партийно-хозяйственная работа, назначение главой администрации, победа на выборах с 78% голосов, удержание власти и уход с должности в Государственную думу).

Мы видим, что политическая жизнь городов-миллионников более разнообразна. Крупные города имеют шанс на формирование коалиций, однако содержание «повестки дня» и ее реализация — результат взаимодействия как минимум четырех субъектов: федерального центра, мэра (сити-менеджера) и его команды, областных и городских депутатов (состав последних здесь вполне репрезентателен для очерчивания групп интересов), городской общественности и связанных с ними городских СМИ. Определяющим для успешного формирования коалиции является конгруэнтность «домашней» арены и «повестки дня», что подтверждается нашими наблюдениями, но требует дальнейшего изучения.

Режимы «контроля» формируются в средних (полумиллионных) городах, неадминистративных центрах регионов с преобладанием крупных предприятий сырьевого сектора и металлургии. С уменьшением разнообразия экономических субъектов устанавливается модель «контроля», с увеличением — модель «координации». В ситуации, когда на городской территории есть несколько независимых экономических, административных, силовых и идеологических центров с сопоставимыми ресурсами, наиболее рациональная стратегия политических акторов заключается в том, чтобы считаться с интересами друг друга и вырабатывать общие и безличные «правила игры», действующие на городской территории.

#### *Литература*

1. Ледаев В. Г. Социология власти: теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: ИД НИУ ВШЭ. 2012. 472 с.
2. Мазур А. Индинок, Толоконский, Городецкий... Выборы мэра Новосибирска в 1990–2014 гг. // Тайга.инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://taiga.info/113561> (дата обращения: 10.03.2017).
3. Норт Д. К., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. 480 с.
4. Овчинников Б. Сто восемьдесят честных городов России // Троицкий вариант [Электронный ресурс]. URL: <http://trv-science.ru/2012/02/28/sto-vosemdesyat-chestnykh-gorodov/> (дата обращения: 10.03.2017).
5. Петров Н. В., Титков А. С. Индекс демократичности // Социальный атлас российских регионов. Интегральные индексы [Электронный ресурс]. URL: [http://atlas.socpol.ru/indexes/index\\_democr.shtml](http://atlas.socpol.ru/indexes/index_democr.shtml) (дата обращения: 10.03.2017).
6. Промышленный каркас России. 250 промышленных центров страны // Урбаника [Электронный ресурс]. URL: <http://urbanica.spb.ru/wp>

content/uploads/2012/02/Statya\_Promkarkas-Rossii\_250-promcentrov-strany.pdf (дата обращения: 10.03.2017).

7. Розов Н. С. Колея и перевал: макросоциологические основания стратегий России в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2011–2012. 735 с.

8. Сельцер Д. Г. Трансформация корпуса глав городов и районов России: четвертый электоральный цикл // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2010. № 5. С. 52–57.

9. Туровский Р. Ф. Власть и бизнес в регионах России: современные процессы обновления региональной элиты // Региональная элита в современной России. М., 2005. С. 143–178.

10. Шпилькин С. Математика выборов [Электронный ресурс]. URL: <http://trv-science.ru/2011/12/20/matematika-vyborov-2011> (дата обращения: 10.03.2017).

11. URL: <http://novo-sibirsk.ru/about/numbers> (дата обращения: 10.03.2017).

#### URBAN POLITICAL REGIMES: THE TYPOLOGY, REASONS FOR FORMATION AND POSSIBILITIES OF THE ACTORS

*Yuriy A. Pustovoi*

Cand. Sci. (Polit.), A/Prof.,

Siberian Institute of Management (branch) of Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration

106, Ekvatornaya St., Novosibirsk 630060, Russia

E-mail: [pustovoi1963@gmail.com](mailto:pustovoi1963@gmail.com)

The article deals with the reasons for formation and development of various associations of political actors in cities of modern Russia. Based on Clarence Stone's approach we define "urban political regime", elicit its main criteria (monopoly—polyarchy, personalism—impersonality) and identify two main types of regimes: "control" and "coordination." Having considered the "critical" empirical case of establishing "control" regime in a large industrial center (Novokuznetsk), we formulate a hypothesis on the reasons for its formation: urban scale, dominance of the materials sector in economy and organization of the coalition based on "administrative" arena. To test the hypothesis, we have analyzed the situation in a city with opposite characteristics (Novosibirsk), and further compared the cities with high industrial potential, close to Novokuznetsk, and the large cities with specific economy, close to Novosibirsk. At this stage of the study, the hypothesis has been confirmed: reduction of the diversity of economic actors and urban scale leads to establishing a "control" regime, and increase, on the contrary — to establishing a "coordination" regime. The presence of several independent economic, ideological, power and administrative centers with comparable resources forces actors to reckon with each other's interests and develop impersonal "rules of the game".

*Keywords:* urban political regime, elitism, pluralism, political elite, district, metropolis, capital.