

УДК 711

О.М. Ледяева

ФГБОУ ВПО «МГСУ»

ГОРОДСКАЯ ПОЛИТИКА: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

Рассмотрено несколько видов дискурсов, определяющих проблематику и характер изучения городской политики: неолиберальный, политэкономический, элитистско-плюралистический, постмодернистский. Эти и другие подходы демонстрируют широкий спектр возможных направлений исследования городской и региональной политики и вполне релевантны в российском контексте.

Ключевые слова: городская политика, неолиберализм, политэкономический подход, элитизм, плюрализм, теория городских режимов

Городская политика уже не одно десятилетие является одним из важных направлений исследования в политической науке, социологии и урбанистике. К настоящему времени сформировались проблемное поле и широкий спектр принципов и подходов к ее объяснению. При этом трудность представляют даже простая классификация и систематизация подходов, не говоря уже об оценках их достоинств и недостатков [1, 2].

Дилис Хилл [3] выделяет четыре общих подхода в изучении городской политики в Великобритании. Нам эта классификация представляется вполне применимой и для анализа современных теорий городской политики в целом.

1. Неолиберализм, неоконсерватизм и ограниченная роль государства. В 1980-х гг. данный подход пришел на смену кейнсианским идеям активного участия государства в регулировании экономики и обеспечении социальных благ и услуг. Хотя в рамках данного подхода выделялись два течения, отразившие идейно-политические предпочтения двух разновидностей «новых правых»: неолиберального и неоконсервативного, у них оказалась солидная общая составляющая. В новых моделях городской политики акцент ставится на ответственности индивида за свое благополучие, тогда как роль государства ограничивается главным образом обеспечением правовой основы общественной деятельности. При этом неолиберальная ориентация акцентировала внимание на отношениях индивида к государству, а неоконсервативная — на месте индивида в моральном порядке.

Государственное обеспечение услугами в соответствии со стандартами государственной бюрократии было отвергнуто в пользу рынка, обеспечивающего большую свободу и индивидуальный выбор. Неизбежный рост социального расслоения оправдывался расширением возможностей, которые предоставляет рынок. Результатом внедрения данных принципов («Тэтчеризм») стало сокращение государственного регулирования рыночных отношений, приватизация значительной части услуг, а там, где общественный сектор продолжал выполнять функции обеспечения населения услугами, активно внедрялись рыночные механизмы [3—5].

2. Политико-экономический дискурс. В нем выделяется несколько подходов, общим для которых является акцент на анализе национальных и международных экономических процессов и динамики современного капитализма:

а) *теория регуляции и пост-фордизм.* Нестабильная природа капиталистического производства и его врожденные противоречия обуславливают необходимость его социальной регуляции через определенный набор норм, институтов и практик, которые меняются в соответствии с динамикой капитализма. В период с 1945 г. — начала 1970-х гг. имел место «фордистский» способ социальной регуляции, в соответствии с которым государство на субнациональном уровне обеспечивало широкий набор

услуг (жилье, транспорт, образование и др.) и планирование экономического развития. Возрастание роли инноваций, предпринимательства и гибкости рынка рабочей силы, а также другие изменения, произошедшие в капиталистическом производстве в первые послевоенные десятилетия, потребовали изменений в характере социальной регуляции и замене «государства благосостояния» (welfare state) на «государство работы» (workfare state, термин Б. Джессопа). На городском уровне это отразилось в переходе от универсальных общественных (государственных) форм обеспечения услугами населения к частным, рыночным формам. На смену централизованным (бюрократическим) механизмам стандартизированного набора услуг закономерно пришли децентрализация, разнообразие, гибкость в обеспечении услугами и существенное расширение потребительского выбора. Глобализация усилила необходимость перехода к новым формам регуляции, поскольку государство оказывается все менее способным контролировать экономические процессы, происходящие в стране [3, 6];

б) *теория публичного выбора*. В контексте городской политики данная теория акцентирует внимание на поведении местных чиновников, стремящихся максимизировать свои выгоды путем расширения публичных (государственных) услуг населению [7]. Результатом осуществления этой стратегии становятся растущий государственный сектор и перегруженное государство. Анализ городской политики в теории публичного выбора фокусируется на деятельности рынков в контексте производства общественных благ государственными структурами. Под «общественными благами» понимаются те блага и услуги, которые производятся для всего социума и потребляются всеми его членами. Однако эта ситуация рождает «проблему безбилетника», а также слой людей, заинтересованных в росте общественных расходов, что в конечном счете нарушает свободное функционирование рынка, снижает возможности концентрации ресурсов для реализации наиболее эффективных социальных программ и усиливает потенциал коррупции. Решение указанных проблем теории публичного выбора связывают с сокращением бюджета, ограничением бюрократии, укреплением рыночных механизмов, приватизацией и расширением возможностей населения в выборе услуг [3, 8];

в) *неомарксизм*. В марксистских интерпретациях городское пространство является местом протекания противоречивого и обуславливающего кризисы процесса накопления капитала. Именно капиталистические классовые отношения определяют фундаментальные основания и перспективы городской политики. Последняя рассматривается как элемент государственной структуры, обеспечивающий условия для функционирования капиталистической экономической системы; городская политика осуществляется главным образом в интересах крупного капитала; носителем интересов капитала выступает прежде всего центральное правительство, имеющее возможности реализовать свою волю как на национальном, так и на местном уровнях через вмешательство в деятельность муниципальных органов. Возможности проведения демократической политики как на городском уровне, так и в обществе в целом изначально ограничены императивами экономической системы, ориентированной на извлечение прибыли.

Исследователи, тяготеющие к инструменталистским объяснениям политики и власти (С. Кокберн, Дж. Лоджкин, И. Хэйес), подчеркивали единство институтов капиталистического государства, действующего как единое целое. Городская политика и местные политические институты обладают ограниченной автономией и, по сути, задаются сверху; они скорее создают «видимость участия», но, не имея реальной власти, фактически реализуют интересы тех слоев, которые доминируют в обществе в целом. Поэтому изучение собственно городской политики имеет ограниченную значимость, так как ее динамика формируется главным образом за пределами городского пространства.

Несколько иное объяснение было предложено сторонниками структуралистского подхода (С. Дункан, М. Гудвин, М. Кастельс, Р. Хилл). По их мнению, для успешного выполнения государством функций аккумуляции и легитимации нужна существенная автономия в отношениях: а) между государством и господствующим классом и б) между различными частями государства, в т.ч. между центральными органами власти и структурами городского управления. Данный подход уделяет существенное внимание взаимодействию различных групп господствующего класса, уступкам, которые они вынуждены делать для сохранения стабильности и другим способам сглаживания классового конфликта. В нем городская политика становится более значимым объектом исследования, чем в инструменталистском подходе [9—11].

3. *Элитистско-плюралистический дискурс.* В американских теориях городской политики центральное место занимали объяснения, предложенные двумя традициями в политической социологии — элитистской (Ф. Хантер, А. Видич, Дж. Бенсман, У. Домхофф) и плюралистической (Р. Даль, Н. Полсби, Т. Кларк) [12]. «Кто правит?» — вокруг этого вопроса разворачивалась основная полемика между ними. Элитисты считали, что конфигурация властных отношений в городском сообществе определяется характером его стратификации, разделения на определенные классы и группы в иерархическом порядке. Используемые ими исследовательские стратегии и методы, как правило, выявляли явное доминирование бизнес-элит в силу их выгодных стратегических позиций и обладания значительными ресурсами, позволяющими контролировать ключевые аспекты городской политики. Плюралисты отвергли главный тезис элитистов, полагая, что власть, как на уровне государства, так и на уровне городских сообществ, рассредоточена между различными группами, активно участвующими в политике, и изменяется в зависимости от того, какие группы в данный момент преобладают в принятии тех или иных политических решений. При этом акцент в исследованиях власти ставился на политических институтах и деятельности государственных и партийных организаций.

В процессе полемики происходило постепенное сближение соперничающих перспектив, что отразилось в появлении теорий «машин роста» и «городских режимов», представляющих современные версии соответственно элитизма и плюрализма. В настоящее время теория городских режимов стала явно доминировать в исследованиях власти на локальном уровне. Как и традиционный плюрализм, в ней признается фрагментация социума, функциональная специализация и отсутствие правящей группы, контролирующей политическую сферу. Однако если у плюралистов политика представляется свободной игрой политических сил, оказывающих влияние на относительно нейтральные государственные институты, то теория режимов объясняет политический процесс в городских сообществах как результат деятельности правящих коалиций и соглашений между ключевыми акторами. Формирование правящих коалиций обусловлено тем обстоятельством, что сами по себе демократические институты современного общества (выборы, партийная политика, формы участия граждан в управлении городом) не могут в полной мере контролировать процесс формирования городской политики. Реальные возможности и ресурсы политиков ограничены: городские власти не могут решить многие важные проблемы города без кооперации с негосударственными акторами, обладающими необходимыми ресурсами и потенциалом влияния; при этом особую роль играет взаимодействие местных властей с теми группами, от которых в значительной степени зависит экономическое благополучие города.

Другое важнейшее отличие теории городских режимов от плюралистических концепций заключается в том, что в ней используется *более широкая (сложная) концепция власти*, включающая в себя не только традиционно изучаемый «социальный контроль» («власть над»), но и другие формы и проявления власти и влияния: «со-

циальное производство» (возможность акторов добиваться поставленных целей), «системную власть» (институциональные и структурные преимущества отдельных групп), «коалиционную власть» (способность договариваться и создавать прочные коалиции). Последняя играет особую роль в анализе городских режимов, поскольку политика — это «искусство договариваться» и в ее основании лежит возможность структурировать отношения, обеспечивающие управление городом. В отличие от краткосрочных и узких по своей направленности попыток влиять на отдельные политические решения, способность выстроить прочную и стабильную сеть коалиционных соглашений и договоренностей не является широко распространенной; поэтому городская политика не столь открыта и «проникаема», как полагали плюралисты. Тем самым в отличие от плюрализма, фактически маргинализирующего классовый фактор в объяснении политики, теория городских режимов учитывает фактор социальной стратификации как источник социального и экономического неравенства, препятствующий равному доступу групп на политическую арену [12—14].

4. *Постмодернистский подход*. В нем городское пространство рассматривается как место кризиса позднего капитализма, которое может стать «местом негражданского будущего» со все более очевидной сегрегации районов на процветающие и гетто. Отделенные друг от друга городские сообщества включаются в «большой мир» через электронные хайвеи; в них не будет публичной сферы, совместного общественного пространства, доверия и гражданской лояльности. Постмодернистское видение городской политики основывается на противопоставлении города эпохи модерна и постмодерна. В эпоху модерна городская политика формировалась вокруг кливиджей и противоречий, обусловленных развитием индустриального производства, ростом пригородов (позволявших среднему классу и бизнесу дистанцироваться от городских проблем) и депривации в центральной части города. Напротив, город в эпоху постмодерна перестает формироваться его индустриальной основой; городская политика более обуславливается процессами потребления материальных и духовных благ. При этом строительство крупных торговых центров в пригородах, развитие инфраструктуры, сети Интернет и медиапространства разрушают идею города как уникального и имеющего свое отдельное место; люди оказываются жителями мира, утрачивая «место жительства» [12—14].

Данные подходы демонстрируют широкий спектр возможных направлений исследования городской и региональной политики и в других странах, в т.ч. в России.

Библиографический список

1. *Davies J.S., Imbroscio D.L.* Introduction: urban politics in the twenty-first century. *Theories of Urban Politics*. Second edition. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 1—14.
2. *Judge D., Stoker G., Wolman H.* Urban politics and theory: an introduction. *Theories of Urban Politics* / Ed. by David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman. London, Sage, 1995, pp. 1—12.
3. *Hill D.M.* Urban Policy and Politics in Britain. London : Macmillan, 2000.
4. *Gamble A.* The Free Economy and the Strong State. London : Macmillan, 1988.
5. *Keil R.* Editorial: Global sprawl: urban form after Fordism. *Environment and Planning D: society and Space*, 1994. Vol. 12, № 1, pp. 131—136.
6. *Painter J., Goodwin M.* Local governance after fordism: a regulationist perspective. *The New Politics of British Local Governance* / Ed. by Gerry Stoker. Basingstoke : Macmillan, 2000, pp. 33—53.
7. *Niskanen W.A.* Bureaucracy and Representative Government. Chacago : Aldine-Atherton, 1971.
8. *Pirie M.* Blueprint of Revolution. London : Adam Smith Institute, 1992.
10. *Kataoka S.* 'Posty' urban political theory. *Theories of Urban Politics*. Second edition. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 73—88.
9. *Geddes M.* Marxism and urban politics. *Theories of Urban Politics*. Second edition. / Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 55—72.
11. *Pickvance C.* Marxist theories of urban politics. *Theories of Urban Politics*. / Ed. by David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman. London, Sage, 1995, pp. 253—275.

12. *Harding A.* The history of community power. *Theories of Urban Politics*. Second edition / Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 27—39.

13. *Stone C.N.* Power, reform and urban regime analysis. *City and Community*, 2006/ Vol. 5, № 1, pp. 23—38.

14. *Mossberger K.* Urban regime analysis. *Theories of Urban Politics*. Second edition / Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 40—54.

Поступила в редакцию в мае 2012 г.

Об авторе: **Ледеяева Ольга Михайловна** — кандидат философских наук, доцент кафедры философии ФГБОУ ВПО «Московский государственный строительный университет» (ФГБОУ ВПО «МГСУ»), 129337, г. Москва, Ярославское шоссе, д. 26, +7 (499) 7423813, olyaledyaeva@mail.ru.

Для цитирования: *Ледеяева О.М.* Городская политика: основные подходы // Вестник МГСУ. 2012. № 7. С. 171—176.

O.M. Ledyeva

URBAN POLITICS: KEY APPROACHES

Several approaches that underlie urban politics are discussed in the paper. They include neoliberalism, political economy discourse, elitist/pluralist debates, and postmodernism. The neoliberal approach focuses on the limited role of the state and individual responsibility. The legal framework protects both the rights and responsibilities of individuals and regulates the operation of the market. It is the market that fosters individual choices and provides goods and services by virtue of the processes which are flexible, efficient and transparent.

The political economy approaches (regulation theory, public choice theory, neo-Marxism) explain urban politics via the analysis of national and international economic processes and changes in contemporary capitalism. Changes in national and international economies determine what solutions are possible. The discourse has been influenced by the debate on globalization of capital and labour markets.

Modern elitism and neopluralism are represented by theories of “growth machines” and “urban regimes”. The former focuses on bargaining alliances between political and business leaders in order to manage the urban system and to promote its growth. The latter develops neopluralist explanations of power within local communities with an emphasis on the fragmented nature of the government where local authorities lack comprehensive governing powers.

Postmodernism views the city as the site of the crisis of late capitalism which leads to segregation of neighbourhoods onto prosperous areas and ghettos. In contrast to the modern city, the postmodern city is not defined by its industrial base; rather, it is determined by its consumerist environment of malls and museums, characterized by revivalist architecture. At the same time, the suburban shopping mall and a motorway network make nonsense of the idea of the city as a unique and well-defined space.

These and other approaches encompass a wide spectrum of possibilities in the study of urban and regional politics in relation to the Russian context. In the recent two decades, several studies of the power of urban and regional communities (A. Chirikova, N. Lapina, V. Gel'man, D. Seltser, D. Tev) show that it can contribute for a better understanding of the Russian local politics and government.

Key words: urban politics, neoliberalism, political economy, elitism, pluralism, urban regime analysis.

References

1. Davies J.S., Imbroscio D.L. Introduction: Urban Politics in the Twenty-first Century. *Theories of Urban Politics*. London, Sage, 2009, pp. 1—14.
2. Judge D., Stoker G., Wolman H. *Urban Politics and Theory: an Introduction*. Theories of Urban Politics. London, Sage, 1995, pp. 1—12.
3. Hill D.M. *Urban Policy and Politics in Britain*. London, Macmillan, 2000.
4. Gamble A. *The Free Economy and the Strong State*. London, Macmillan, 1988.
5. Keil R. Editorial: Global Sprawl: Urban Form after Fordism. *Environment and Planning D: Society and Space*. 1994, vol. 12, no. 1, pp. 131—136.

6. Painter J., Goodwin M. Local Governance after Fordism: a Regulationist Perspective. The New Politics of British Local Governance. Ed. by Gerry Stoker. Basingstoke, Macmillan, 2000, pp. 33—53.
7. Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
8. Pirie M. Blueprint of Revolution. London, Adam Smith Institute, 1992.
9. Geddes M. Marxism and Urban Politics. Theories of Urban Politics. Second edition. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 55—72.
10. Kataoka S. 'Posty' Urban Political Theory. Theories of Urban Politics. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 73—88.
11. Pickvance C. Marxist Theories of Urban Politics. Theories of Urban Politics. Ed. by David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman. London, Sage, 1995, pp. 253—275.
12. Harding A. The History of Community Power. Theories of Urban Politics. Second edition. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 27—39.
13. Stone C.N. Power, Reform and Urban Regime Analysis. City and Community. 2006, vol. 5, no. 1, pp. 23—38.
14. Mossberger K. Urban Regime Analysis. Theories of Urban Politics. Second edition. Ed. by Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio. London, Sage, 2009, pp. 40—54.

About the author: **Ledyeva Ol'ga Mikhaylovna** — Candidate of Philosophical Sciences, Associated Professor, **Moscow State University of Civil Engineering (MSUCE)**, 26 Yaroslavskoe shosse, Moscow, 129337, Russian Federation; uoup@mgsu.ru; +7 (499) 742-38-13.

For citation: Ledyeva O.M. Gorodskaya politika: osnovnye podkhody [Urban Politics: Key Approaches]. *Vestnik MGSU* [Proceedings of Moscow State University of Civil Engineering]. 2012, no. 7, pp. 171—176.